

KEDUDUKAN DAN FUNGSI PERATURAN DAERAH (PERDA) KABUPATEN/KOTA SEBAGAI INSTRUMEN OTONOMI DAERAH DALAM SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Jumadi

Dosen Universitas Islam Negeri Makassar

Email: jumadi100@gmail.com

Abstrak

Desentralisasi menuangkan prinsip-prinsip otonomi daerah, yaitu luas, nyata dan bertanggung jawab. Konsekuensi yuridis dari desentralisasi kewenangan daerah, salah satunya adalah desentralisasi dalam hukum dan perundang-undangan. Hakikat perda sebagai sarana penampung kondisi khusus di daerah merupakan sebuah karakteristik perda yang tidak dimiliki oleh peraturan perundang-undangan lainnya yang hanya memposisikan peraturan perundang-undangan dimaksud sebagai alat hukum tertulis untuk kepentingan nasional semata. Hakikat perda sebagai sarana penampung kondisi khusus di daerah merupakan fungsi perda yang tidak hanya sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan nasional, akan tetapi juga sebagai sarana hukum dalam memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Kata kunci: Kedudukan dan Fungsi, Peraturan Daerah, Sistem Perundang-undangan Indonesia

A. Latar Belakang

Eksistensi Peraturan Daerah (*disingkat: perda*) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, adalah bagian tidak terpisahkan dari desentralisasi yang dikenal dengan otonomi daerah. Di dalamnya memiliki dua esensi kewenangan, yaitu “mengatur” dan “mengurus”. Kewenangan “mengatur” ini mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang kemudian (antara lain) diberi nama Peraturan Daerah.

Desentralisasi menuangkan prinsip-prinsip otonomi daerah, yaitu luas, nyata dan bertanggung jawab. Konsekuensi yuridis dari desentralisasi kewenangan daerah, salah satunya adalah desentralisasi dalam hukum dan perundang-undangan. Terjadi pemencaran kewenangan (*spreiding van machten*) dalam membentuk peraturan perundang-undangan kepada daerah otonom, inilah yang salah satunya menghasilkan perda.

Peraturan daerah dimaksud bukan sekadar peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan di atasnya, akan tetapi lebih dari itu harus mampu menyerap dan menampung kondisi khusus daerah untuk kemandirian daerah (*zelfstandingheid*) dan aspirasi masyarakat lokal.

Kemandirian daerah otonom, berbentuk kewenangan membentuk perda tersebut oleh karena daerah otonom sebagai satuan pemerintahan mandiri memiliki wewenang atributif, lebih-lebih sebagai subjek hukum (*publiek rechtsperson, public legal entity*), selanjutnya berwenang membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Wewenang mengatur ini ada pada Pemerintah Daerah (pejabat administrasi negara) dan DPRD sebagai pemegang fungsi legislatif

di daerah. Peraturan Daerah dapat dilihat sebagai bentuk undang-undang yang bersifat lokal, sebagai produk legislatif (*legislative acts*), bedanya hanya pada lingkup teritorial berlakunya.”

Secara argumentatif perda tidak dapat disamakan dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang lainnya, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden. Keduanya sebagai produk regulasi semata (*executive acts*). Selain itu, kewenangan Pemerintah Daerah membentuk perda mampu menyerap aspirasi masyarakat daerah sesuai kondisi khusus daerah. Hal itu menjadi ciri utama (sebagai pengenal) adanya satuan pemerintahan otonom yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya secara mandiri (*zelfstandingheid*).

Pemahaman umum menyatakan, bahwa produk hukum daerah yang di buat oleh pemerintah daerah, sama sekali tidak bisa lepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Menjadi perhatian penting dalam pembuatan produk hukum tingkat daerah, bahwa produk hukum bukan sekedar melihat batas kompetensi formal atau kepentingan daerah yang bersangkutan, tetapi harus dilihat pula kemungkinan dampaknya terhadap daerah lain atau kepentingan nasional.

Peraturan daerah ini selain sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, juga merupakan instrumen hukum (dan sebagai *wettelijke regelingen*) yang dibuat oleh pemerintahan di daerah dalam menyelenggarakan kewenangannya untuk mewujudkan otonomi yang dimiliki.

Hakikat perda sebagai sarana penjabaran atau konkretisasi hukum atas peraturan perundang-undangan yang bersifat nasional, hanya berisikan sebagai instrumen pengatur setiap pelimpahan tugas (*plichten*) berdasarkan tugas pembantuan (*medebewind*) bagi daerah yang di minta bantuan. Berarti kabupaten/kota tidak lagi mempunyai hubungan dekonsentrasi dengan satuan pemerintahan yang lebih tinggi, maka Perda Kabupaten/Kota sebagai penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, hanya dimungkinkan dalam “tugas pembantuan.

Apabila keberadaan Perda tersebut dilihat dari kacamata ilmu perundang-undangan (*science of legislation, gezetgebungslehre*), maka dapat di temukan beberapa kajian utamanya, antara lain tentang analisis mengenai proses (*verfahren*) penetapan perda hingga pengawasannya (*gesetzgebungs-verfahren*). Selain itu analisis mengenai materi muatan (*het onderwerp*) perda (*gesetzbungsmethode*) dan analisis mengenai bentuk luar (*kenvorm*) perda (*gesetzbungstechnik*).

Untuk mendapatkan hasil produk hokum perda yang berkualitas tidak boleh mengabaikan aspek prosedural, karena menyangkut tata cara dan prosedur pembentukan peraturan daerah yang secara normatif telah diatur dalam Tata Tertib DPRD masing-masing. Mengabaikan aspek ini dapat menimbulkan cacat hukumnya Peraturan daaerah

Tak kalah pentingnya adalah aspek substansial, menyangkut materi pokok yang diatur dalam Peraturan Daerah (latar belakang, tujuan dan objek dibuatnya Peraturan Daerah). Mengabaikan aspek ini berarti tidak terjalin harmonisasi kehendak melalui aspirasi dengan pembuatnya.

Aspek Teknis juga sangat urgen dipersoalkan, menyangkut masalah bentuk dan teknis penyusunan Peraturan Daerah sebagaimana telah diatur di dalam ketentuan tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk

Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden).

Perlu diingat, Peraturan Daerah dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom) dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula. Karena itu, pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan pertingkatan, melainkan pada lingkungan wewenangnya. Suatu Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi tingkatannya (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi justru yang melanggar hak dan wewenang daerah yang dijamin UUD atau undang-undang pemerintahan daerah.

Pada tataran dokmatik hukum, terjadi ketidakjelasan pengaturan secara normatif, yakni yang diatur dalam undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Persoalannya adalah Peraturan Desa yang dari segi fungsi, materi muatan dan lembaga pembentuk, serta entitas publiknya sangat berbeda dengan Perda. Belum difungsikannya lembaga penguji perda (*judicial review*) dalam praktik bilamana substansi perda bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, pada kenyataannya, perda disamakan dengan manusia yang dapat dikriminalisasi dalam perkara pidana. Dalam arti bahwa tatkala perda bertentangan dengan peraturan pemerintah (PP) misalnya, maka yang dilakukan adalah dengan mengajukan anggota DPRD sebagai salah satu lembaga pembentuk perda ke sidang peradilan pidana, bukan perda yang seharusnya diuji melalui *judicial review*.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka ditemukan beberapa masalah penting, dirumuskan ke dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan masalah (*problem questions*) sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota sebagai peraturan perundang-undangan terendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan nasional, ketika diperhadapkan dengan Perda Provinsi yang melampaui kewenangnya (*ultra vires*)?
2. Bagaimanakah fungsi Peraturan Daerah (perda) Kabupaten/Kota sebagai pelaksana otonomi daerah dan sekaligus sebagai bagian dari sistem perundang-undangan di Indonesia?.

C. Kerangka Teori

Pengkajian terhadap kedudukan dan fungsi perda dalam sistem perundang-undangan, maka digunakan teori Negara Hukum sebagai teori utama (*grand theory*) selanjutnya untuk mendukung teori utama digunakan teori desentralisasi sebagai teori madya (*middle range theory*), dan teori perundang-undangan sebagai *applied theory*.

Ketiga kerangka berpikir ini memberi kedekatan pemahaman (sebagai pisau analisis). *Pertama*, teori negara hukum (*rechtsstaat*) akan memberikan penekanan terhadap legalitas dalam segala bentuk. Dalam arti bahwa pemerintahan negara dalam menjalankan tugasnya harus berdasarkan atas perundang-undangan. Di samping itu, dalam konsep *rule of law* juga dikenal dengan supremasi aturan-aturan hukum (*the absolute supremacy or predominance of regular law*).

Argumentasi lain (bersifat normatif) ialah, konstitusi Indonesia menegaskan, bahwa *negara* Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*),¹ yang dapat diberi makna bahwa segala tindakan pemerintahan negara harus didasarkan atas hukum dan perundang-undangan dan menjamin keadilan warga negaranya.²

Ide negara hukum sebenarnya sudah didambakan sejak Plato³ terlihat karyanya "*Nomoi*" (*the law*), Immanuel Kant juga dengan falsafahnya "ada cita negara hukum yang merdeka dan murni (*zuivere rechtstaat*)".⁴ Bahkan Freidrich Julius Stahl menyetengahkan "negara hukum materil", dan Albert Venn Dicey mengajukan konsep *the rule of law*. Jelasnya bahwa segala aktifitas negara didasarkan, dibatasi dan ditentukan oleh hukum, alat-alat perlengkapannya harus berakar dalam hukum.⁵ Menjadi sumber hukum tata Negara dalam arti formal⁶.

Kedua, teori madya (*middle range theory*) yang dipakai adalah teori desentralisasi. Artinya, "pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri"⁷. Desentralisasi merupakan asas yang memberikan wewenang dari pemerintah Negara kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri⁸ dan akan memperbesar kemungkinan dipenuhinya kepentingan rakyat yang bersifat lokal⁹."

Dalam sistem ketatanegaraan, "desentralisasi" ini dipandang sebagai "asas" dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Desentralisasi ketatanegaraan (*staatskundige decentralisatie*) atau yang disebut desentralisasi politik (*politieke decentralisatie*) termaksud dibagi pula ke dalam 2 (dua) macam, yaitu¹⁰ desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*), yakni pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom); dan desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu di daerah.

¹ Lihat, Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. *Bandingkan pula :Jimly Asshidiqie, Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Depok, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002. hlm. 3

² **Moh.Kusnardi & Harmaily Ibrahim**, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, 1998. hlm . 153

³ **Padmo Wahjono**, *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986. hlm. 7. *Bandingkan, Azhary*, *Negara Hukum Indonesia; Analisis yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta, Penerbit Universitas Indonesia (UI-press), 1995. hlm. 19-44

⁴ **Ateng Syafrudin**, *Bacaan Pelengkap Tata Pemerintahan Di Daerah*, Jakarta, Badan Pendidikan dan Latihan Depertemen Dalam Negeri, 1993. hlm. 13

⁵ **Rukmana Amanwinata**, *Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Dalam Pasal 28 UUD 1945*, Bandung, Desertasi Universitas Padjadjaran, 1996. hlm. 125

⁶ **Abu Daud Busroh & Abubakar Busroh**, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1983. hlm. 40-41

⁷ **R.D.H.Koesoemahatmadja**, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Bandung, Binacipta, 1979. hlm. 4

⁸ **R.Joeniarto**, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bandung, Alumni, 1982. hlm. 29

⁹ **Kuntana Magnar**, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan Wilayah Administratif*, Bandung, Armico, 1984. hlm. 11

¹⁰ *Ibid*, hlm. 14

Desentralisasi toritorial di atas, ditemukan dua macam penyelenggaraan, yakni otonomi (*autonomic*) dan tugas pembantuan (*medebewind atau zelfbestuur*).¹¹ Selanjutnya lahir tugas-tugas tertentu yang oleh pemerintah pusat diserahkan sepenuhnya atau tidak sepenuhnya menjadi urusan rumah tangganya daerah.¹² Lahir pula inisiatif dan partisipasi rakyat daerah untuk mengurus diri sesuai nilai-nilai demokratis.¹³ Inisiatif dan prakarsa ini adalah perwujudan kekuasaan bertindak merdeka (*vrije beweging*) yang diberikan oleh Pemerintah (pusat) kepada Daerah untuk memerintah daerahnya sendiri.¹⁴

Kekuasaan bertindak merdeka antara lain dengan kewenangan daerah untuk mengatur atau membentuk peraturan perundang-undangan tingkat daerah, seperti perda yang dibentuk bersama antara Kepala Daerah Kabupaten/Kota dengan DPRD. Intinya, bahwa negara kesatuan desentralistik memuat prinsip yang memelihara keserasian, keselarasan dan keseimbangan kewenangan antara Pusat dengan Daerah, agar setiap kebijakan Pusat dapat dijalankan di daerah secara konsekuen. Aspirasi masyarakat di daerah yang bersifat khusus dan khas juga dapat terakomodasi dalam kebijakan-kebijakan antara lain melalui pembentukan perda.

Ketiga, teori terapan (*applied theory*) berkaitan dengan tulisan ini adalah teori perundang-undangan. Memaknai kata “teori” dalam istilah “Teori Perundang-undangan” merujuk kepada cabang, bagian, segi, atau sisi dari ilmu pengetahuan di bidang Perundang-undangan, yang bersifat kognitif atau memberi pemahaman, terutama mengenai serangkaian pemahaman-pemahaman dasarnya.¹⁵ Teori perundang-undangan (*gesetzbungstheorie*) merupakan bagian dari ilmu pengetahuan perundang-undangan (*gesetzgebungswissenschaft*).¹⁶ Teori perundang-undangan pada hakekatnya bersifat kognitif dan lebih berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian. Disebut bersifat kognitif, karena berlandaskan rasio atau akal”¹⁷ dibuat secara sengaja oleh badan yang berwenang menghasilkan substansi yang tidak diragukan lagi kesalahannya yang *ipso jure*.¹⁸

Dalam perundang-undangan terdapat penjenjangan norma sebagaimana “Teori Stufenbau” (*stufenbau des rechts theorie*) hasil gagasan oleh Hans Kelsen.¹⁹

¹¹**RDH.Koesoemahadmadja**, *Op. Cit.* hlm. 15

¹²**Bagir Manan & Kuantan Magnar**, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni, 1997. hlm. 277

¹³**Moh.Kusnardi&Harmaily Ibrahim**, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti,1998, hlm. 257

¹⁴**Abu Daud Busroh&H.Abubakar Busroh**,*Op. Cit.* hlm. 155

¹⁵**A.Hamid S. Attamimi**,*Teori Perundang-Undangan Indonesia; Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman, dalam : Hendra Nurtjahyo (Ed.),Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, Depok, Pusat Studi HUKUM Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004. hlm. 111-112

¹⁶Pendapat **Burhardt Krems**dalam :**Maria Farida Indrati Soeprato**, *Ilmu Peundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta, Kanisius, 1998. hlm. 2

¹⁷**Herman Soewardi**, *Roda Berputar, Dunia Bergulir; Kognisi Baru Tentang Timbul-Tenggelamnya Sivilisasi*, Bandung, Bakti Mandiri,199.hlm. 246

¹⁸**Satjipto Rahardjo**, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2000. hlm.83

¹⁹Teori dari Hans Kelsen dalam **A. Hamid S. Attamimi**, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*, Jakarta, Disertasi Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.hlm. 287

Teori di atas berasal dari Hans Kelsen tersebut kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky. Norma hukum dalam negara selalu berjenjang dapat ditemukan isi *norma fundamental negara* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahnya. Di bawah norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*) terdapat aturan pokok negara (*staatsgrund-gesetz*), yang biasanya dituangkan ke dalam batang tubuh suatu konstitusi. Di bawah *staatsgrundgesetz* terdapat norma yang lebih konkrit, yakni *formellegesetz* (undang-undang formal), sedangkan norma di bawahnya lagi adalah peraturan otonomi *verordnung & (autonomie satzung)*.

Ketiga konstruksi teori yang dikemukakan di atas saling terkait sama lain, terkhusus terhadap pengkajian Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai peraturan terendah menurut undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan.

D. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

1. Hakikat Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dalam Sistem Perundang-undangan Nasional.

Dalam *black's law dictionary*, istilah Perda mendapat padanan kata, yang beragam, seperti *local law*, *local act* atau *local statute* yang dijelaskan sebagai “*a statute that relates to or operates in a particular locality rather than the entire state*”²⁰ (suatu peraturan yang berhubungan dengan atau berlaku diseluruh wilayah pada Negara bagian tertentu). Juga ada istilah “*rocal rule*” (aturan lokal), yakni sebagai “*a rule based on the physical condition of a state and the character, costum, and beliefs of its people*”.²¹ (peraturan yang berlaku berdasarkan kenyataan phisik atau kondisi, karakter, dan kebiasaan masyarakat atau orang-orang di suatu daerah).

Apabila pengertian di atas dikaitkan dengan sistem peraturan perundang-undangan, maka kebulatan atau keseluruhan yang utuh itu adalah peraturan perundang-undangan. Sedangkan komponen-komponennya adalah²² : (1). Jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan itu sendiri, antara lain : (a). UUD; (b). Undang-Undang/Perpu; (c). Peraturan Pemerintah; (d). Peraturan Presiden; dan (e). Peraturan Daerah. (2). Eksistensi peraturan perundang-undangan secara eksternal, yang dikategorisaisi : (a). *Wettelijke regeling*; (b). *Beleidsregel*; dan (c). *Beschikking*. (3). Elemen-elemen internal peraturan perundang-undangan, yakni : (a). Proses pembentukan (*verfahren*); (b). Materi muatan (*het onderwerp*); dan (c). bentuk luar (*kenvorm*).

“Peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari hukum tertulis dan merupakan bagian dari sistem hukum maka pengertian sistem peraturan perundang-undangan Indonesia adalah suatu rangkaian unsur-unsur hukum tertulis yang saling terkait, pengaruh mempengaruhi, dan terpadu yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya yang terdiri atas : asas-asas; pembentuk dan pembentuknya; jenis; hierarki; fungsi; materi-muatan; pengundangan; penyebarluasan; penegakan; dan

²⁰Bryan A.Garner (ed.),*Black's Law dictionary*, ST.Paul, Minn, West Group, 1999.hlm. 950

²¹*Ibid.* hlm. 950

²²Lihat : R.M. Girindro Pringgodigdo,*Kebijaksanaan, Hirarki Perundang-undangan dan Kebijakan Dalam Konteks Pengembangan Hukum Administrasi Negara Di Indonesia*, dalam : **Hendra Nurtjahjo (Editor)**,*Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, Depok, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.hlm. 169

pengujian, yang semuanya dilandasi oleh falsafah pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”²³

Apabila memperhatikan sistem peraturan perundang-undangan di atas, maka penulis dapat memberikan beberapa rincian atau unsur-unsur mengenai pengertian sistem peraturan perundang-undangan, yakni sebagai berikut : **Pertama**, suatu rangkaian unsur-unsur hukum tertulis; **Kedua**, unsur-unsur hukum tertulis itu saling terkait; **Ketiga**, unsur-unsur hukum tertulis itu saling pengaruh mempengaruhi; **Keempat**, unsur-unsur hukum tertulis itu terpadu satu sama lain; **Kelima**, unsur-unsur hukum tertulis itu tidak bisa dipisahkan satu sama lain; **Keenam**, isi atau substansi dari unsur-unsur hukum tertulis itu adalah : (a). asas-asas perundang-undangan; (b). pembentuk dan pembentukan peraturan perundang-undangan; (c). jenis atau bentuk peraturan perundang-undangan; (d). Hierarki atau tata susunan/urutan peraturan perundang-undangan; (e). fungsi peraturan perundang-undangan; (f). Materi-muatan peraturan perundang-undangan; (g). Pengundangan dan Penyebarluasan; (h). Penegakan peraturan perundang-undangan; (i). Pengujian peraturan perundang-undangan; **Ketujuh**, dilandasi Pancasila dan UUD 1945.

Apabila yang digunakan adalah istilah “sistem perundang-undangan”, maka unsur-unsur sistem perundang-undangan adalah serangkaian hukum tertulis yang saling kait dan saling pengaruh mempengaruhi, yang isi dari unsur-unsur itu dapat diperas menjadi 3 unsur, yakni :

1. Unsur proses perundang-undangan (*varfahren*), yang di dalamnya termasuk asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, pembentuk dan pembentuknya serta pengundangan, penyebarluasan dan sekaligus pengujiannya (*judicial review, toetzingrecht*);
2. Unsur materi-muatan perundang-undangan (*het onderwerp*), yang didalamnya asas-asas materi-muatan, hierarki, fungsi dan lain-lain;
3. Unsur bentuk luar perundang-undangan (*kenvorm*), yang didalamnya termasuk jenis atau bentuk dan lain-lain.

Hakikat Perda dalam sistem perundang-undangan nasional merupakan justifikasi terhadap eksistensi perda yang tidak terlepas dari hierarki peraturan perundang-undangan, di mana menempatkan posisis Perda di bawah UUD 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Sehingga dapat dikatakan bahwa hakikat perda Kabupaten/Kota sebagai bagian dari sistem perundang-undangan nasional berarti menempatkan perda sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁴

Sistem perundang-undangan nasional, sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya sebagai satu kesatuan integral dari peraturan perundang-undangan hanya dapat diukur berdasarkan levelitas atau hierarki yang memberi jenjang kepada masing-masing bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan yang dikualifikasi menurut bobot norma yang dimilikinya. Sistem perundang-undangan nasional memberikan penjenjangan sebagai berikut:

²³**HAS. Natabaya**, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press dan Tata Nusa, 2008.hlm. 18

²⁴Tentang “Perda sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, dapat dirujuk pada pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Pasal 136 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

1. Undang Undang Dasar
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota²⁵

Peraturan daerah Kabupaten Kota sebagai subsistem perundang-undangan berkaitan dengan kemandirian dalam berotonomi, namun tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-perundangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum²⁶.

Keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya dan kepentingan umum secara menyeluruh, mau tidak mau menetapkan peraturan perundang-undangan tingkat daerah sebagai subsistem perundang-undangan nasional bahwan sistem hukum nasional pada umumnya (secara keseluruhan). Sebaliknya, harus disadari dalam posisi ini (sebagai subsistem) betapa pentingnya perda dalam tatanan perundang-undangan atau subsistem hukum nasional bahkan perikehidupan negara dan bangsa secara keseluruhan²⁷. Sebagai perwujudan desentralisasi (khususnya otonomi), peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang salah satunya adalah perda kabupaten/kota merupakan pengejawantahan beberapa sendi ketatanegaraan yakni, a) negara berdasarkan atas hukum dan negara berkonstitusi; b) kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; dan c) kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat berdasarkan Pancasila dan UUD 1945²⁸.

Selain ketiga sendi di atas, perda Kabupaten/Kota dan/atau produk hukum daerah lainnya merupakan sambungan yang menentukan keberhasilan berbagai kebijaksanaan secara nasional. Tidak jarang suatu kebijaksanaan nasional macet karena daerah tidak melaksanakan atau menerjemahkannya secara tepat. Pelaksanaan konkret suatu peraturan perundang-undangan nasional (seperti: undang-undang) bergantung pada pengaturan lebih lanjut pada tingkat daerah.

2. Kedudukan Perda Kabupaten/Kota dalam Sistem Perundang-undangan Nasional

Penulis ingin membahas tersendiri kedudukan perda Kabupaten/Kota, dengan pertimbangan bahwa secara normatif kedudukan perda kabupaten/kota adalah terendah dalam sistem perundang-undangan nasional. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah menempatkan norma Perda Kabupaten/Kota sebagai norma yang paling rendah dari seluruh peraturan perundang-undangan.

²⁵ Pasal 7 ayat (1) UU. No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

²⁶ **Bagir Manan**, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*, Bandung, Pusat Penerbitan Universitas LPPM – Universitas Islam Bandung, 1995 hlm. 8

²⁷ *Ibid.* hlm. 9

²⁸ *Ibid.* hlm. 9-10

mengukur hierarki norma, yakni antara daerah otonom provinsi dan daerah otonom kabupaten/kota adalah hierarkis, sehingga bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan yang dikeluarkannya berbeda. Hal itu dilihat secara teoritik, khususnya pada sisi teori kebenaran koherensi²⁹. Dalam sudut pandang ini sesungguhnya bagi norma yang wilayah berlakunya atau lingkungan kuasa tempat (*ruimtegebied, territorial, sphere*) yang lebih luas, jelas kedudukannya lebih tinggi di dibandingkan norma yang wilayah berlakunya lebih sempit. Alasan teoritis di atas, maka sudah jelas bahwa kedudukan perda provinsi yang berlakunya lebih luas dari perda kabupaten/kota harus derajat lebih tinggi dari perda kabupaten/kota dalam wilayah provinsi yang bersangkutan. Meskipun antara daerah otonom provinsi dan daerah otonom kabupaten/kota tidak hierarkis secara administratif, namun secara normologis (*hierarki normologis*) yang diwujudkan dalam norma-norma Perda harus hierarkis (berjenjang).

Kejenjangan perda provinsi terhadap perda kabupaten/kota juga harus diberikan restriksi (batasan) pada persentuhan antara perda kabupaten/kota dengan provinsi yang materi muatannya (*het onderwerp*) persis sama atau berkaitan dengan urusan kewenangan provinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagai berikut :

- (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi :
 - a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
 - b. Perencanaan, pemanfaatn, dan pengawasan tata ruang;
 - c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
 - d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
 - e. Penanganan bidang kesehatan;
 - f. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
 - g. Penanggulangan masalah social lintas kabupaten/kota;
 - h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
 - i. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
 - j. Pengendalian lingkungan hidup;
 - k. Pelayanan pertahanan termasuk lintas kabupaten/kota;
 - l. Pelayanan pendudukan dan catatan sipil;
 - m. Pelayanan adminisitrasi umum pemerintahan;
 - n. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
 - o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan ole kabupaten/kota; dan

²⁹Lihat : **Lili Rasjidi & Lisa Sonia Rasjidi**, *Monograf Filsafat Ilmu, Metode Penelitian, Dan Karya Tulis Ilmiah*, Tanpa Penerbit, Tanpa Tahun. Teori Kebenaran Koherensi Atau Pragmatis Adalah Suatu Kebenaran Ilmiah Yang Didasarkan Pada Kebenaran Ilmiah Sebelumnya, *Lihat Pula : Trianto & Titik Triwulan Tutik*, *Bunga Rampas Hakikat Keilmuan Ilmu Hukum, Suatu Tinjauan Dari Sudut Pandang Filsafat Ilmu*, Prestasi Pustaka Publisher, 2007. hlm. 19

- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.
- (2) Urusan pemerintah provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Sebagai contoh adalah perencanaan tata ruang kabupaten/kota yang diatur dengan perda kabupaten/kota, maka harus diajukan pada perda tata ruang provinsi yang wilayahnya saling bersentuhan (tumpang tindih). Kalau tidak demikian, maka dengan sendirinya akan memunculkan konflik kepentingan hukum diantara daerah-daerah otonom yang sewilayah, yang akibatnya akan bermuara pada egosentris masing-masing daerah otonom untuk mewujudkan kewenangannya. Provinsi misalnya menentukan suatu wilayah menjadi tempat konservasi alam, di pihak lain kabupaten/kota menentukan sebagai wilayah permukiman.

Argumentasi analitik mengenai Perda Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di atas, harus merupakan bagian dari sistem perundang-undangan nasional, dalam artian bahwa pembentukan perda RTRW harus melihat levelitas atau derajat peraturan perundang-undangan lebih tinggi sesuai dengan doktrin tertib hukum, karena “ruang” merupakan satu sistem yang bersimbiosis.¹⁴⁹

3. Fungsi Perda Kabupaten/Kota Sebagai Sarana Penampungan Kondisi Khusus di Daerah

Hakikat perda sebagai sarana penampung kondisi khusus di daerah³⁰ merupakan sebuah karakteristik perda yang tidak dimiliki oleh peraturan perundang-undangan lainnya yang hanya memposisikan peraturan perundang-undangan dimaksud sebagai alat hukum tertulis untuk kepentingan nasional semata. Hakikat perda sebagai sarana penampung kondisi khusus di daerah merupakan fungsi perda yang tidak hanya sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan nasional, akan tetapi juga sebagai sarana hukum dalam memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.³¹

Ciri khas masing-masing daerah atau kondisi khusus di daerah, ternyata undang-undang tidak memberikan penjelasan. Menurut Penulis, untuk memberikan kejelasan normatif tentang kondisi khusus di daerah atau ciri khas masing-masing daerah, maka secara normatif yang dapat dijadikan rujukan adalah penjelasan mengenai Perda Kabupaten Kota yang bertentangan dengan kepentingan umum.³²

¹⁴⁹I Gde Pantja Astawa, *Peraturan Daerah Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)*, makalah disajikan dalam Diskusi Terbatas dengan tema “Hukum Tata Ruang & Otonomi Daerah” yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Padjajaran di Kampus Fakultas Hukum Unpad Jalan Dipati Ukur Pada Tanggal 11 Januari 2006, hlm. 9-11

³⁰Frase : “penampung kondisi khusus di daerah” tertuang dalam Pasal 12 Undang-Un.dang Nomor 10 Tahun 2004

³¹Frase: “memperhatikan ciri khas masing-masing daerah” tertuang dalam Pasal 136 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32Tahun 2004.

³²Penjelasan Pasal 136 ayat (4) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 menyatakan sebagai berikut : “Yang dimaksud dengan “bertentangan dengan kepentingan umum” dalam ketentuan ini adalah kebijakan yang berakibat *terganggunya kerukunan antar warga masyarakat*, *terganggunya pelayanan umum*, dan *terganggunya ketentraman/ketertiban umum* serta kebijakan yang bersifat *diskriminatif*.” (*cetak miring penulis*)

Disebut bertentangan dengan kepentingan umum (antara lain) apabila kebijakan itu berakibat pada terganggunya kerukunan antar warga masyarakat. Di samping itu dapat juga dirujuk Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf f UU. No. 12 Tahun 2011 mengenai “*asas bhineka tunggal ika*”, yakni: “yang dimaksud dengan dengan “*asas bhineka tunggal ika*” adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan *keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan* masyarakat, berbangsa dan bernegara”. (*cetak miring penulis*)

Dari uraian di atas dapat dipertegas bahwa kondisi khusus di daerah adalah sebagai berikut : (a). kondisi yang mencerminkan kerukunan antar warga masyarakat di daerah; (b). keragaman stratifikasi ekonomi masyarakat di daerah; (c). keragaman agama di daerah; (d). keragaman suku di daerah; (e). keragaman golongan di daerah; (f). keragaman budaya di daerah³³; (g). adanya sensitifitas dalam kehidupan masyarakat di daerah.

Keberagaman-keberagaman pluralitas masyarakat Indonesia yang tersebar di berbagai daerah tersebut harus diapresiasi dalam bentuk otonomi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya otonomi dalam pembentukan perda Kabupaten/Kota. Apabila tidak dikonseptualisasikan seperti itu, maka dengan sendirinya akan berdampak pada tidak tertampungnya aspirasi masyarakat lokal, karena adalah tidak mungkin peraturan perundang-undangan nasional mampu menampung kondisi khusus yang ada di seluruh wilayah Indonesia. Selain luasnya wilayah yang ada, juga demikian beragamnya suku bangsa yang ada di dalamnya. Dasar berpikir utama dari adanya fungsi perda yang menampung kondisi khusus daerah berdasarkan ciri khas lokal masing-masing adalah kemajemukan sosial, budaya, kepercayaan, dan perbedaan kondisi geografis, bahkan ekonomi yang bermuara pada perbedaan kebutuhan dari masing-masing daerah. Perbedaan-perbedaan hajat hidup atau kebutuhan dimaksud akan terlayani apabila perda yang hendak dibentuk mampu menyerap ataupun memperhatikan kondisi khusus di daerah masing-masing. Adanya perda yang seperti ini merupakan konsekuensi logis dari desentralisasi kekuasaan dalam negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*).

Melalui kewenangan daerah otonom dalam membentuk perda, maka semua aspirasi masyarakat secara local dapat ditampung oleh perda di daerah yang bersangkutan, dalam hal ini memposisikan fungsi perda selaku penampung kondisi khusus di daerah atau ciri khas daerah masing-masing. Indikator normatif ini yang kemudian dapat disertakan secara teoritik dengan “pluralism hukum”³⁴, dalam arti bahwa dalam pembentukan perda harus didasarkan pada pluralisme hukum, yakni

³³Istilah lain dari budaya adalah adat (istiadat) yang merupakan pedoman, arah dan orientasi terhadap hidup yang di golongankan menurut pranata-pranata masyarakat. **Koentjaraningrat**, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Jakarta, Rineka Cipta, Cet. VIII., 1990.hlm. 187-195

³⁴Pluralisme Hukum diartikan keragaman hukum atau keragaman aturan.**Tim Huma (eds.)**,*Pluralisme Hukum : Sebuah Pendekatan Interdisiplin*, Jakarta, Perkumpulan Untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (Huma), 2005.hlm. 6 Konsep pluralisme hukum dapat dibagi menjadi 2 (dua) konsep, yakni :**Pertama**, *strong legal pluralism* (pluralisme hukum yang kuat) adalah situasi ketika antar berbagai elemen sistem hukum melangsungkan interaksi yang tidak saling mendominasi alias sederajat. **Kedua**, *weak legal pluralism* (pluralisme hukum yang lemah) adalah kata lain untuk sentralisme hukum akan sebagai taktik kaum sentralisme untuk mengatasi pembangkangan terhadap pembentuk hukum pusat. *Ibid.* hlm. 9-10

bahwa perda dibentuk bukan hanya menyadarkan pada perintah peraturan perundang-undangan di atasnya, melainkan harus melihat kondisi khusus di daerah, terutama hukum adat yang senyatanya masih berlaku di masing-masing daerah sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*). Bias juga dikatakan bahwa perda bukan hanya didasarkan pada peraturan perundang-undangan di atasnya, melainkan harus berpedoman pula pada hukum adat di masing-masing daerah.³⁵ Hukum adat dimaksud merupakan *volksgeist* (jiwa bangsa) ataupun yang juga dikenal dengan kearifan rakyat (*folkwisdom*) harus pula dijadikan pijakan dalam pembentukan norma hukum (*rechtsnorm*) yang termuat dalam perda.

Pentingnya fungsi perda sebagai sarana penampung kondisi khusus daerah sebagai ciri khas masing-masing daerah tersebut, maka dapat dinyatakan, bahwa ketaatan kepada peraturan daerah tergantung pada keutamaan para penduduk daerah. Peraturan daerah harus lebih banyak meyakinkan daripada memerintah. Termasuk di dalamnya Perda kabupaten/kota sebagai salah satu peraturan perundang-undangan, harus lebih meyakinkan penduduk daerah daripada sebagai alat untuk memerintah. Antara lain yang harus dilakukan sehingga Perda lebih meyakinkan penduduk ketimbang hanya sebagai alat untuk memerintah adalah dengan memberi ruang pada fungsi dan substansi Perda untuk menampung kondisi khusus daerah berdasarkan harapan-harapan (ekspektasi) masyarakat di daerah, sehingga pada gilirannya Perda dapat lebih meyakinkan masyarakat sebagai instrumen hukum yang dapat melindungi hak-hak dan kepentingan-kepentingannya.

E. Kesimpulan.

1. Kedudukan perda kabupaten/kota dalam sistem perundang-undangan di Indonesia berada paling rendah dalam tata urutan perundang-undangan nasional, sehingga dalam pembentukan norma hukumnya harus didasarkan pada norma hukum peraturan perundang-undangan di atasnya, khususnya pada norma hukum peraturan perundang-undangan yang tegas-tegas memerintahkan untuk diatur dengan perda (delegasian). Berbeda halnya dengan perda kabupaten/kota delegasian dalam hierarki peraturan perundang-undangan (jenjangnya lebih rendah dari perundang-undangan pusat), tidak serta merta mengikuti perintah peraturan pemerintah ataupun peraturan presiden melampaui kewenangannya (*ultra vires*), dalam arti bertentangan dengan undang-undang yang mengatur otonomi daerah dan perda itu sendiri.
2. Fungsi perda dalam sistem perundang-undangan di Indonesia adalah disamping sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan di atasnya yang menghasilkan perda delegasian, juga sebagai penampung kondisi khusus di daerah yang menghasilkan perda mandiri. Perda mandiri ini mempunyai kekuatan otonomi yang bersumber dari kewenangan atributif.

F. Daftar Pustaka

³⁵Hal inilah yang belum mampu ditafsirkan oleh para pembentuk Perda Kabupaten/Kota di daerah, baik di Pemerintah Daerah maupun di DPRD. Perda yang dikeluarkan yang sesungguhnya merupakan produk hukum yang didasarkan pada hukum adat masyarakat local, namun terkesan tidak didasarkan pada hukum adat dan bahkan campur aduk. Akibatnya adalah pembatalan oleh pemerintah pusat yang ukuran utamanya adalah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (UU/Perpu, PP dan Perpres) berdasarkan *lex superiori derogate legi inferiori*.

- Jimly Asshidiqie**, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Depok, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2002.
- Moh.Kusnardi & Harmaily Ibrahim**, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, 1998.
- Abu Daud Busroh & Abubakar Busroh**, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1983.
- Amrah Muslimin**, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung, Alumni, 1978
- Ateng Syafrudin**, *Bacaan Pelengkap Tata Pemerintahan Di Daerah*, Jakarta, Badan Pendidikan dan Latihan Depertemen Dalam Negeri, 1993.
- , *Kapita Selekta Hakikat Otonomi & Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*, Yogyakarta, Citra Media, 2006.
- Azhary**, *Negara Hukum Indonesia; Analisis yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), 1995.
- A. Hamid S. Attamimi**, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I–IV*, Jakarta, Disertasi Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.
- Bagir Manan & Kuanta Magnar**, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni, 1997.
- Bagir Manan**, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*, Bandung, Pusat Penerbitan Universitas LPPM – Universitas Islam Bandung, 1995.
- Bryan A.Garner (ed.)**, *Black's Law Dictionary*, ST.Paul, Minn, West Group, 1999.
- HAS. Natabaya**, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press dan Tata Nusa, 2008.
- Hendra Nurtjahyo (Ed.)**, *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, Depok, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Herman Soewardi**, *Roda Berputar, Dunia Bergulir; Kognisi Baru Tentang Timbul-Tenggelamnya Sivilisasi*, Bandung, Bakti Mandiri, 199.
- I Gde Pantja Astawa**, *Peraturan Daerah Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)*, makalah disajikan dalam Diskusi Terbatas dengan tema “Hukum Tata Ruang & Otonomi Daerah” yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Tanggal 11 Januari 2006.
- Koentjaraningrat**, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Jakarta, Rineka Cipta, Cet. VIII., 1990.
- Lili Rasjidi & Lisa Sonia Rasjidi**, *Monograf Filsafat Ilmu, Metode Penelitian, Dan Karya Tulis Ilmiah*, Tanpa Penerbit, Tanpa Tahun.
- Maria Farida Indrati Soeprato**, *Ilmu Peundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta, Kanisius, 1998.
- Kuntana Magnar**, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan Wilayah Administratif*, Bandung, Armico, 1984.
- Moh.Kusnardi & Harmaily Ibrahim**, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, 1998.

- Momon Sutisna dan Sjachran Basah**, *Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah dan Pemerintahan Desa*, Bandung, Alumni, 1983.
- Padmo Wahjono**, *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Rukmana Amanwinata**, *Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Dalam Pasal 28 UUD 1945*, Bandung, Desertasi Universitas Padjadjaran, 1996.
- R.D.H.Koesoemahatmadja**, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Bandung, Binacipta, 1979.
- R. Joeniarso**, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bandung, Alumni, 1982.
- Satjipto Rahardjo**, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2000.
- Sri Soemantri Martosoewignjo**, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung, Alumni, Edisi II, Cet. Ke I, 2006.
- Trianto & Titik Triwulan Tutik**, *Bunga Rampas Hakikat Keilmuan Ilmu Hukum, Suatu Tinjauan Dari Sudut Pandang Filsafat Ilmu*, Prestasi Pustaka Publisher, 2007.