

HARMONISASI PERATURAN DAERAH TERHADAP PERATURAN PERUNDANG-UNDANG DALAM BINGKAI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Oleh : Dr. H. Yuli Asmara Triputra, SH., M.Hum.

(Dosen Tetap pada Politeknik Negeri Sriwijaya)

Abstrak

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (terakhir diundangkan dengan UU No. 23 Tahun 2014) tentang Pemerintahan Daerah telah menjadi dasar dan memberikan legitimasi bagi daerah untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya guna mengatur urusan rumah tangganya pasca runtuhnya rezim Orde Baru yang bercarak sentralistik. Kewenangan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya diperkuat dengan diterbitkannya Tap MPR No. III/ MPR/ 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan Republik Indonesia jo. UU No. 12 Tahun 2011 yang memberikan tempat bagi Peraturan Daerah (Perda) di dalam sistem hukum nasional. Kewenangan daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya melalui Perda menimbulkan persoalan tersendiri bila dikaitkan dengan sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya, bahkan tidak jarang bertentangan dengan peraturan selevel undang-undang. Hal ini seringkal menjadi kendala dalam pembangunan nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, utamanya di bidang investasi. Lemahnya pengawasan pemerintah pusat dalam proses pembentukan suatu Perda merupakan salah satu indikator mengapa kerap terjadi tumpang tindih antara Perda terhadap peraturan yang berada di atasnya.

Kata Kunci : Peraturan Daerah, Peraturan Perundang-undangan, Otonomi Daerah, Harmonisasi Peraturan, Investasi.

Abstract

Act No. 22 of 1999 (the last regulated by Act No. 23 of 2014) on District Government has become the foundation and legitimize for district to carry out the widest possible autonomy to manage household affairs after the collapse of the Indonesia New Order regime patterned centralized. The Goverment District authority to manage the affairs of government is strengthened by the issuance of TAP MPR No. III / MPR / 2000 about Source of Law and Order Procedure Legislation of the Republic of Indonesia jo. Act No. 12 of 2011 which provides space for the District Regulation (Perda) in the national legal system. The government district authority to manage the affairs of the household through legislation raises its own problems when associated with synchronization of the laws and regulations that are in it, even less so at odds with level regulatory legislation. This are frequently an obstacle to national development in the framework of the Republic of Indonesia, particularly in the fields of investment. Weak supervision by the central government in the process of establishing a regulation is one indicator of why the frequent overlap between regulation of the rules above it.

Keywords: *District Regulations, Legislation, District Autonomy, Harmonization of Regulations, Investment.*

A. Pendahuluan

Pemberian otonomi kepada daerah bertujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan kepada masyarakat maupun meningkatkan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.¹

Reformasi yang bergulir pada 1998, membawa perubahan besar dalam politik ketatanegaraan di Indonesia dari rezim yang disebut Orde Baru ke rezim Reformasi. Reformasi telah pula melahirkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (UU No. 22 Tahun 1999) tentang Pemerintahan Daerah yang telah mengubah peta politik dalam penataan kewenangan dan kewajiban pemerintahan.² Masa-masa indah era sentralisasi pemerintahan telah berakhir. Selama Orde Baru sentralisasi kekuasaan³ sangat terasa dalam setiap aktivitas pemerintahan di daerah, bahkan rancangan pembangunan di setiap daerah lebih sering mengacu pada pedoman yang ditetapkan pemerintah.

Seiring dengan hal tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) memperkuat kedudukan Pemerintah Daerah (Pemda) melalui Ketetapannya Nomor III/MPR/2000⁴ tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, yang berturut-turut diikuti de-

ngan pengundangan UU No. 10 Tahun 2004⁵ tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan RI dan terakhir dengan pengundangan UU No. 12 Tahun 2011.⁶ Ketiga produk hukum dimaksud, telah memberikan kedudukan yang kuat terhadap eksistensi Peraturan Daerah (Perda) sebagai salah satu sumber hukum dalam hierarki perundang-undangan RI. Dengan kata lain Perda menjadi legitimasi bagi Pemda untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri.

Dalam perkembangannya selanjutnya, UU Nomor 22 Tahun 1999 dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti. Maka, pada tanggal 15 Oktober 2004 diundangkanlah UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ke dalam Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 125.

Perkembangan terakhir membawa Indonesia pada suatu keputusan untuk mengundangkan UU No. 23 Tahun 2014⁷ dalam Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244 sebagai pengganti UU No. 32 Tahun 2004 dengan pertimbangan bahwa UU No. 32 Tahun 2004 dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Di tengah semangat daerah yang menggebu-gebu untuk melaksanakan otonomi daerah, tiba-tiba terlihat banyak persoalan yang muncul

¹ HAW. Widjaja, *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998, hal. 147.

² Dengan ditetapkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, pemerintah di daerah mendapat kewenangan riil yang lebih besar dalam mengatur dirinya sendiri, kecuali di lima bidang yaitu pertahanan, agama, hubungan luar negeri, moneter dan hukum.

³ Sentralisasi menimbulkan disparitas pendapat yang sangat lebar antar daerah, misalkan dalam penggunaan anggaran Negara dan kelambanan dalam menuntaskan persoalan. Sentralisasi kekuasaan tersebut membuat birokrasi di daerah menjadi mandul, tidak ada keberanian membuat keputusan strategis bahkan kekuasaan tersebut telah meninabobokan birokrasi daerah dalam melakukan inovasi dan mengembangkan terobosan-terobosan untuk mempercepat pembangunan. (H. Djoko Sudantoko, *Dilema Otonomi Daerah*, Pencbit ANDI, Yogyakarta, 2003, hal. 3.)

⁴ Berdasarkan Tap MPR No. III/ MPR/ 2000, Tata urutan perundang-undangan RI adalah : UUD 1945, Tap MPR, UU/ Perpu, PP, Perpres, Perda.

⁵ Berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004, Tata urutan perundang-undangan RI adalah : UUD Negara RI Tahun 1945, UU/ Perpu, PP, Perpres, Perda.

⁶ UU No. 12 Tahun 2011, menentukan bahwa tata urutan perundang-undangan RI adalah : UUD 1945, Tap MPR, UU/ Perpu, PP, Perpres, Perda Provinsi, Perda Kab/ Kota.

⁷ Dalam poin b dan c bagian menimbang UU No. 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, partisipasi, keadilan dan kehisanan suatu daerah dalam sistem NKRI. Serta memperhatikan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintan pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. (Konsideran UU No. 32 Tahun 2014).

tanpa diduga sebelumnya yang mengarah pada disintegritas pemerintahan vertikal di atasnya dan munculnya egoisme kedaerahan yang merasa mempunyai kekuasaan besar untuk mengatur segalanya atas nama otonomi daerah.⁸ Di kalangan legislative dan eksekutif kabupaten dan kota bahkan menggejala proses pengkultusan terhadap kebenaran atas keputusan yang dibuat sendiri, asalkan tidak menyatakan perang, meminjam hutang ke luar negeri, mencetak uang, atau membentuk pengadilan sendiri.

Di tengah "hiruk pikuk" nya otonomi daerah, terdapat pihak-pihak yang sangat berkepentingan dengan isu otonomi daerah dimaksud, dalam hal ini para pemilik modal. Para pemilik modal sangat faham bagaimana memainkan peran (utamanya peran hukum) dalam suatu pemerintahan yang mengadopsi konsep Negara hukum liberal dalam sistem pemerintahan. Para pemilik modal melakukan berbagai cara guna terwujudnya penguasaan dan dominasi terhadap sumber daya alam yang ada di daerah Negara Indonesia. Penguasaan dan dominasi dimaksud, tidak dilakukan dengan cara paksaan, namun hal itu dilakukan dengan cara persuasif, prosedural, dan formal. Strategi inilah yang dinamakan dengan "*hegemoni*", atau dengan kata lain, sebagaimana yang dikemukakan oleh Robert Bocock,⁹ hegemoni berarti "kepemimpinan moral dan filosofis", kepemimpinan (dominasi) yang dicapai lewat persetujuan yang aktif kelompok-kelompok dalam suatu masyarakat.

Hegemoni dilakukan tidak hanya dengan cara menciptakan intelektual organik dan sistem nilai namun hal itu juga dilakukan dengan cara menitahkan kepada para penguasa, dalam hal ini penguasa daerah, untuk menciptakan produk hukum yang berpihak kepada kepentingan pihak yang berkuasa. Produk hukum yang dimaksud disini tidak lain adalah produk hukum yang berwujud Perda. Sehingga dengan dibuatnya produk hukum ini, diharapkan, rakyat akan menerima dominasi yang dilakukan oleh penghegemo-

ni karena menganggap bahwa Perda tersebut dibuat atas kesepakatan warga masyarakat sendiri yang direpresentasikan oleh para wakil-wakil mereka atau oleh orang-orang yang dipilih oleh mereka yang tergabung dalam jajaran pejabat di lingkungan pemerintahan, baik itu di pemerintahan di tingkat pusat maupun pemerintahan di tingkat daerah, baik itu eksekutif maupun legislative.

Sciring dengan usaha Pemerintah yang kian gencar dalam mengupayakan peningkatan iklim investasi. Salah satunya, dengan menerbitkan Paket Kebijakan yang hingga saat ini telah sampai *jilid XII*. Ironisnya, di tengah upaya yang dilakukan pemerintah tersebut justru 'dihambat' oleh banyaknya regulasi tingkat daerah yang ditengarai menghambat peningkatan investasi di daerah.

Alih-alih mendorong percepatan investasi ke daerah-daerah, nyatanya Pemda justru membuat Perda yang secara substansi justru memberatkan pelaku usaha atau investor yang mencoba melakukan ekspansi bisnis. Di satu sisi, Pemda didorong untuk lebih meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang utamanya berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah. Namun, seharusnya pemda membuat langkah inovatif yang tidak hanya bergantung pada dua sektor yang menyumbang paling besar untuk PAD.

Dalam catatan Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) misalnya, upaya Pemda memperbesar PAD justru dengan membuat kebijakan yang 'mengunci' pelaku usaha lewat kewajiban-kewajiban yang dari segi ekonomi sangat memberatkan. Belum lagi, regulasi yang dibuat kebanyakan tak punya basis hukum yang kuat dan sering kali dibuat secara tumpang tindih dengan aturan yang skala nasional selevel undang-undang.¹⁰

Berdasarkan uraian di atas, maka tulisan berikut mencoba melihat persoalan-persoalan dalam pemberlakuan Perda sebagai instrumen kebijakan daerah dalam bingkai otonomi daerah yang seyogyanya diselaraskan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

⁸ Pasal 1 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004 mendefinisikan: otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat.

⁹ Robert Bocock, *Pengantar Komprehensif untuk Memahami Hegemoni*, Penerbit Jinasutra, Yogyakarta, tanpa tahun, hal. 1

¹⁰ <http://ads.hukumonline.com/berita/>, *Inj Empat Catatan Terkait Perda Penghambat Investasi di Daerah*, diakses 20 Desember 2016.

B. Selayang Pandang terhadap Harmonisasi¹¹ Hukum

Harmonisasi hukum dikembangkan dalam ilmu hukum yang digunakan untuk menunjukkan bahwa dalam dunia hukum, kebijakan pemerintah dan hubungan diantara keduanya terdapat keanekaragaman yang dapat mengakibatkan disharmoni.¹²

Di Indonesia dalam konteks harmonisasi hukum, dapat diketahui dalam Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 188 Tahun 1998, di dalam Pasal 2 yang berbunyi sebagai berikut :

Dalam rangka pengharmonisan, pembulatan dan pemantapan konsepsi yang akan dituangkan dalam Rancangan Undang-Undang, Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemrakarsa penyusun Rancangan Undang-Undang wajib mengkonsultasikan terlebih dahulu konsepsi tersebut dengan Menteri Kehakiman dan Menteri serta Pimpinan Lembaga lainnya yang terkait.

Upaya pengharmonisan, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang diarahkan pada perwujudan keselarasan konsepsi tersebut dengan ideologi Negara, tujuan nasional berikut aspirasi yang melingkupinya, UUD 1945, GBHN, undang-undang lain yang telah ada berikut segala peraturan pelaksanaannya dan kebijakan lainnya yang terkait dengan bidang yang akan diatur dalam rancangan undang-undang tersebut.¹³ Sasaran program pembentukan peraturan perundang-undangan adalah ter-

¹¹ Istilah harmonisasi berasal dari Yunani, yaitu kata "harmonia" ang artinya terikat secara serasi dan sesuai. Dalam arti filsafat, diartikan: "kerjasama antara berbagai faktor yang sedemikian rupa, hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur". (Hassan Shaddly, dkk, *Ensiklopedi Indonesia*, Ichtaar Baru-Van Hoeve, Jakarta, hal. 1262). Istilah harmonisasi secara etimologis berasal dari kata dasar harmoni, menunjuk pada proses yang bermula dari suatu upaya, untuk menuju atau merealisasi sistem harmoni. Istilah harmoni juga diartikan, keselarasan, kecocokan, keserasian, keseimbangan yang menyengangkan. (M. Dahlan Al Barry, *Kamus Modern Bahasa Indonesia*, Arkola, Yogyakarta, 1995)

¹² L.M. Gandhi, *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Yang Responsif*. Pidato Pengukuhan Guru Besar FH-UI, dalam Kusnu Goenadi, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-undangan (Lex Specialis suatu Masalah)*, Penerbit JP BOOKS, Surabaya, 2006, hal. 62.

¹³ Pasal 5, Keppres No. 188 Tahun 1998, tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undangan.

ciptanya harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan.¹⁴ Prinsip keseimbangan, keserasian dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara, merupakan salah satu asas materi muatan setiap peraturan perundang-undangan.¹⁵

Indonesia sebagai Negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, bertujuan mewujudkan tata kehidupan Negara dan bangsa yang sejahtera, aman tenteram dan tertib. Menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum dan menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang dan sealaras antar aparatur pemerintah dengan warga masyarakat, serta antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum. Rumusan prinsip keserasian, keseimbangan dan keselarasan ditemukan sebagai salah satu asas umum pemerintahan yang baik (*general principles of good administration*), yang dinormatifkan sebagai salah satu asas dalam Konsideran Menimbang huruf a dan Penjelasan Umum angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, seperti yang telah dilakukan beberapa kali perubahan, antara lain melalui UU No. 9 Tahun 2004 dan terakhir dengan UU No. 51 Tahun 2009.

Dikemukakan oleh L.M. Gandhi, Harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum.¹⁶

Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman, memberikan

¹⁴ Lampiran Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000, tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004, sub program Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁵ Pasal 6 ayat (1) huruf j, UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁶ L.M. Gandhi dalam Kusnu Goenadi, *Op.Cit*, hal. 71.

pengertian harmonisasi hukum, sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisan hukum tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis, maupun yuridis. Pengkajian terhadap rancangan peraturan perundang-undangan, dalam berbagai aspek apakah telah mencerminkan keselarasan dan kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lain, hukum tidak tertulis dalam masyarakat, konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional baik bilateral maupun multilateral yang telah diratifikasi Indonesia.¹⁷

Bertolak dari perumusan pengertian-pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa harmonisasi hukum, adalah upaya atau proses untuk mengatasi perbedaan, hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan dalam hukum. Upaya atau proses untuk mewujudkan keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, keseimbangan di antara norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan sebagai sistem hukum dalam satu kesatuan kerangka sistem hukum nasional. Untuk itulah, pembentukan suatu peraturan perundang-undangan¹⁸ di Indonesia, haruslah merupakan harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan dalam satu kesatuan sistem. Dengan demikian norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan sebagai subsistem dalam satu kesatuan kerangka sistem hukum nasional, tidak terhalang oleh perbedaan-perbedaan, tidak saling bertentangan dan tidak terjadi duplikasi atau tumpang tindih.

C. Harmonisasi Hukum dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia

Dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 dicantumkan empat tujuan nasional sebagai tujuan Negara yaitu : (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (2) memajukan kesejahteraan umum, (3) mencerdaskan

kehidupan bangsa, dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 merupakan sumber motivasi dan aspirasi perjuangan serta tekad bangsa Indonesia, yang merupakan sumber, cita-cita hukum dan moral; yang ditegakkan baik dalam lingkungan nasional maupun dalam hubungan pergaulan bangsa-bangsa di dunia. UUD NRI Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia¹⁹ sekaligus merupakan peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan yang tertinggi dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia.²⁰ Artinya setiap peraturan perundang-undangan yang ada tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Penyelenggaraan Negara dengan pengelolaan sistem pemerintahan yang desentralistik sepenuhnya harus berada dalam koridor UUD NRI Tahun 1945 sebagai sumber segala sumber dan pijakan dalam nilai-nilai konstitusional, dimana secara universal konstitusi Negara merupakan koridor pengembangan demokrasi.

Selanjutnya dapat dikemukakan disini, bahwa wawasan nusantara yang merupakan *national outlook*²¹-nya bangsa Indonesia dirumuskan sebagai cara pandang bangsa Indonesia yang berlandaskan Pancasila, tentang diri dan lingkungannya serta tanah airnya sebagai Negara kepulauan dengan semua aspek kehidupannya yang beragam dan dinamis, dengan mengutamakan persatuan bangsa dan kesatuan wilayah Indonesia, yang tetap menghargai dan menghormati kebhinekaan dalam semua aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara

¹⁷ Vide Pasal 3 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁸ Vide Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011.

¹⁹ Cara bagaimana suatu bangsa memandang tanah air beserta lingkungannya menghasilkan wawasan nasional (*national outlook*). Wawasan nasional itu selanjutnya menjadi pandangan atau visi bangsa dalam menuju tujuannya. Adapun bangsa Indonesia memiliki wawasan nasional yaitu wawasan nasional. Lihat Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan, Panduan Kuliah di perguruan Tinggi Berdasarkan Surat Keputusan Dirjen Dikti No. 43/Dikti/2006 tentang Rambu-Rambu Pelaksanaan Kelompok Mata Kuliah Pengembangan Kepribadian di Perguruan Tinggi*, Edisi Kedua, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2008, hal. 142.

²⁰ Moh. Hasan Wangakusumah, dkk, *Perumusan Harmonisasi Hukum tentang Metodologi Harmonisasi Hukum*, BPHN Departemen Kehakiman, Jakarta, 1996/ 1997, hal. 37.

²¹ Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan (Pasal 1 angka 1 UU No. 12 Tahun 2011).

untuk mewujudkan cita-cita nasional.²² Dengan demikian, pada hakikatnya wawasan nusantara adalah suatu keterpaduan pemikiran yang memiliki dua dimensi, yaitu dimensi kedaerahan/ke-wilayahan dan dimensi nasional. Dimensi kehidupan bermasyarakat, bangsa dan Negara Republik Indonesia dalam rangka merealisasikan cita-cita masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Wawasan nusantara dalam penyelenggaraan pemerintahan berkaitan dengan pengelolaan daerah-daerah seluruh Indonesia merupakan pegangan sangat mendasar, karena disitulah jaminan bahwa prinsip Negara kesatuan, prinsip rasa persatuan dan kesadaran akan keanekaragaman dan kebhinekaan dalam setiap langkah mewujudkan kepentingan dalam rangka mencapai tujuan nasional itu dilaksanakan.

Sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diajukan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem NKRI.²³

Reformasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan disahkannya Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang telah mengalami perubahan bahkan pergantian dan terakhir dengan pengundangan UU No. 23 Tahun 2014, bila dikaitkan dengan legislasi daerah dapat diartikan sebagai berikut : pertama, *self regulating power*, yaitu kemampuan mengatur dan melaksanakan otonomi daerah melalui berbagai bentuk peraturan perundang-undangan demi kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Kedua, *self mo-*

difying power, yaitu kemampuan melakukan penyesuaian-penyesuaian dari peraturan yang ditetapkan secara nasional dengan kondisi daerah. Ketiga, *local political support*, yaitu menyelenggarakan pemerintahan daerah yang mempunyai legitimasi luas dari masyarakat, baik pada posisi kepala daerah sebagai unsur eksekutif maupun DPRD sebagai unsur legislatif. Keempat, *financial resources*, yaitu mengembangkan kemampuan dalam mengelola sumber-sumber penghasilan dan kekurangan yang memadai untuk membiayai kegiatan-kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Kelima, *developing brain power*, yaitu membangun sumber daya aparatur pemerintah dan masyarakat yang handal yang bertumpu pada kapasitas intelektual dalam menyelesaikan berbagai masalah.²⁴

Berdasarkan uraian di atas seyogyanya kemampuan mengatur dan melaksanakan otonomi daerah melalui berbagai bentuk peraturan perundang-undangan haruslah ditujukan demi kesejahteraan masyarakat di daerahnya, dimana peraturan perundang-undangan dimaksud (dalam hal ini Perda) haruslah mampu melakukan penyesuaian-penyesuaian dengan peraturan yang ditetapkan secara nasional dengan kondisi daerah. Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan daerah mendapat legitimasi luas dari masyarakat, baik pada posisi kepala daerah sebagai unsur eksekutif maupun DPRD sebagai unsur legislatif. Dan pada akhirnya otonomi daerah dapat membangun sumber daya aparatur pemerintah dan masyarakat yang handal yang bertumpu pada kapasitas intelektual dalam menyelesaikan berbagai masalah.

Menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, salah satu jenis peraturan dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah Perda dan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan hirarkinya. Artinya, Perda telah resmi

²² Siti Nurbaya, *Problematika Politik Hubungan Pusat-Daerah Dalam Sistem Desentralisasi di Indonesia*, dalam Satya Arinanto & Ninuk Triyanti (editor), *Memahami Hukum Dari Konstruksi sampai Implementasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hal. 339. Lihat pula Winarino, *Ibid*, hal. 157.

²³ Penjelasan Umum Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁴ Agus Syamsuddin, *Mengenai Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*, dalam Asnawi Arbin, *Akuntabilitas Produk Legislasi Daerah : Kritik Terhadap UU No. 32 Tahun 2004*, Centre for Strategic and International Studies (CSIS) – Japan International Cooperation Agency (JICA), Jakarta, 2007, hal. 105-106.

menjadi salah satu peraturan perundang-undangan di Indonesia. Oleh karena itu, Perda dan produk-produk legislasi daerah lainnya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari hukum nasional secara keseluruhan. Jika dilihat dari sisi pandang kesisteman, maka produk legislasi daerah ini adalah salah satu bagian dari sistem hukum nasional, khususnya pada sub-sistem peraturan perundang-undangan atau substansi hukum.²⁵

Sejak digulirkannya desentralisasi melalui kebijakan otonomi daerah melalui UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian mengalami banyak perubahan dan terakhir diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kerap dijumpai permasalahan dan fenomena di kabupaten/kota, baik itu legislatif maupun eksekutif dengan didasari oleh semangat otonomi daerah banyak melahirkan perda-perda yang justru bermasalah dan menjadi penghambat dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Sebagai contoh dapat disebutkan bahwa sejumlah Perda di bidang usaha ternyata bermasalah karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) mencatat hingga saat ini ada sekitar 2.000 Perda yang berpotensi bermasalah. Bahkan, ada beberapa Perda yang harusnya batal demi hukum tetapi dilaksanakan di daerah. Keberadaan Perda tersebut sering kali menghambat pembangunan ekonomi di daerah bersangkutan.²⁶

Dari sekian banyak Perda bermasalah, menurut Robert Endi Jaweng (Direktur Eksekutif KPPOD),²⁷ kebanyakan adalah Perda mengenai perizinan dasar usaha seperti Pembuatan Surat Izin Usaha Tanda Daftar Perusahaan (SIUP-TDP). Robert mengklaim setidaknya 50 daerah yang masih menarik pungutan dalam pembuatan SIUP. Padahal, Peraturan Menteri Perdagangan

(Permendag) tahun 2007 sudah mengatur bahwa pembuatan SIUP-TDP "gratis".

Berdasarkan kajian dan penelitian yang dilakukan sejak akhir tahun 2015, ditemukan ada 262 Perda bermasalah dari 507 Perda yang dikaji. Peneliti KPPOD Mohamad Yudha Pravira mengatakan, pihaknya merekomendasikan sekiranya terhadap 232 Perda dilakukan revisi dan dicabut. Sebab, kajian KPPOD menemukan banyaknya potensi yang muncul berupa pungutan yang memberatkan lewat instrumen pajak daerah dan retribusi daerah oleh pemda.

Sebagai tindak lanjut atas evaluasi yang dilakukan terhadap Perda bermasalah, maka di tahun 2016, Kementerian Dalam Negeri membatalkan 3.143 Perda yang dianggap dapat menghambat investasi. Menteri Dalam Negeri (Menagri) Tjahjo Kumolo menyebut pembatalan ribuan Perda tersebut sebagai salah tolak ukur keseriusan 2 (dua) tahun pemerintahan Jokowi dan JK untuk mempercepat perizinan.²⁸ Tjahjo Kumolo menjelaskan, dari 3.143 Perda yang dibatalkan tersebut 55% diantaranya dianggap sebagai penghambat investasi, 33% dianggap pengalihan aturan BUMD yang tidak sesuai dengan peraturan di atasnya, dan 10% dianggap menghambat kelahiran pabrik.²⁹

Sesungguhnya dengan banyaknya persoalan terkait dengan produk hukum Perda yang dianggap bermasalah dan menghambat iklim investasi tidaklah pula dapat dilepaskan dari peran pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan terhadap produk-produk legislator daerah tersebut. Salah satu sebabnya ialah lemahnya pengawasan oleh pemerintah pusat, dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri ketika melakukan review terhadap rancangan Perda (Raperda) pada tahap pembahasan. Ketika pengawasan dilakukan dengan baik oleh pusat, maka tak akan ada sebanyak ini Perda-Perda yang bermasalah dan tumpang tindih.

Pada umumnya dapat dikatakan, bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan pemerintah daerah termasuk Keputusan Kepala Daerah dan Perda, merupakan suatu akibat mutlak dari adanya Negara kesatuan. Di dalam Negara kesatuan

²⁵ Abdul Bari Azed, *Harmonisasi Legislasi Pusat dan Daerah Melalui Pengawasan Peran dan Fungsi DPRD di Bidang Legislasi*, dalam Tim Penyusun Buku Hakim Konstitusi, *Menata Ulang Sistem Peraturan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Hakim Konstitusi Prof. H.A.S. Natabaya, SH, LL.M.*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hal. 363.

²⁶ www.kppod.org/index.php: *Perda-bermasalah-hambat-investasi*, diakses 27 Januari 2013.

²⁷ Ibid.

²⁸ Detik News, *Dua Tahun Pemerintahan Jokowi-JK Mendagri Batalkan Ribuan Perda Penghambat Investasi*, 19 Oktober 2016.

²⁹ Ibid.

tuan kita tidak mengenal bagian yang lepas dari atau sejajar dengan Negara, tidak pula mungkin ada Negara di dalam Negara.³⁰ Bahkan dapat dikatakan, tidak ada pemerintahan berotonomi tanpa pengawasan, padahal antara pengawasan dengan desentralisasi akan memungkinkan timbulnya *spanning*.³¹

Merujuk pada hasil penelitian Ni'matul Huda³² terhadap produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Pemerintah (Menteri Dalam Negeri) sejak 10 Mei 2002 sampai 9 Oktober 2006,

ditemukan ada 554 produk hukum daerah, dengan rincian sebagai berikut. Perda pajak daerah sebanyak 64 buah, Perda retribusi daerah sebanyak 461 buah, Perda lain selain yang mengatur pungutan daerah 14 buah, dan Keputusan Kepala Daerah sebanyak 15 buah.

Produk hukum daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri selama tahun 2002-2006 secara lengkap dapat dilihat dalam tabel berikut :

**Tabel
Produk Hukum Daerah Yang Dibatalkan Tahun 2002-2006**

Tahun	Perda	Perda	Perda lain-lain	SK Gub/	Tanggal Pembatalan	Jumlah
2002	2	14	4	-	10 Mei s/d 3 Des 2002	20
2003	8	87	7	2	23 Jan s/d 30 Des 2003	104
2004	25	188	-	2	6 Jan s/d 7 Oktober 2003	215
2005	21	97	3	6	31 Jan s/d 14 Des 2005	127
2006	8	75	-	5	9 Jan s/d 9 Oktober 2006	88
Jumlah	64	461	14	15		554

Sumber : Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009.

Secara umum, alasan pembatalan produk hukum daerah dimaksud adalah : a) mengakibatkan ekonomi biaya tinggi dan pungutan ganda pada satu obyek, b) tumpang tindih dengan kewenangan pusat, c) tidak layak dikenakan retribusi, d) tidak ada aspek kepentingan umum yang perlu dilindungi, e) merintangi arus sumber daya ekonomi antar daerah maupun kegiatan ekspor dan impor.³³

Apabila dilihat dari karakteristik produk hukum daerah yang dibatalkan tersebut, terdapat dua kategori besar permasalahan yang terjadi. *Kategori pertama*, adalah Perda-Perda sebenarnya merupakan pelaksanaan dari undang-undang mengenai pajak dan retribusi daerah, tetapi

Perda-Perda tersebut memberikan penafsiran yang salah terhadap undang-undang tersebut.³⁴ Diketahui bahwa yang sering tidak ditaati oleh Pemerintah Daerah dalam mengatur pajak daerah adalah mengatur obyek pajak yang bukan wewenangnya seperti yang diatur dalam UU No. 34 Tahun 2000. Sedangkan Perda yang mengatur retribusi daerah, adalah tidak dipenuhiinya kriteria yang harus dipenuhi yaitu ketentuan bahwa retribusi harus memberikan jasa langsung kepada pihak yang dikenai retribusi.

Kategori kedua, adalah Perda-Perda yang memang dibuat untuk menciptakan pajak atau retribusi baru yang tidak ada dalam UU yang berlaku. Kategori ini dampaknya lebih besar daripada kategori pertama dan akhirnya memicu reaksi publik bahwa otonomi daerah hanya menciptakan "raja-raja kecil" yang sibuk melakukan pungutan dari perusahaan yang berlokasi di daerahnnya. Dari kategori ini, muncullah jenis pungutan, seperti sumbangan wajib, pajak ekspor (retribusi terhadap hasil bumi daerah yang

³⁰ Irawan Soetijo, *Pengawasan terhadap Peraniran Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983, hal. 3.

³¹ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Karawang, 1993, hal. 3.

³² Ni'matul Huda, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Hukum FH-UII, Yogyakarta, No. Edisi Khusus, Vol. 16 Oktober 2009, hal. 77.

³³ Ibid, hal. 80.

³⁴ Bambang PS Brodjonegoro, *Menciptakan Perekonomian Daerah yang Kompetitif*, dalam Ni'matul Huda, *Op. Cit*, hal. 86.

dijual ke luar daerah), pajak komoditas daerah tertentu dan bertentangan dengan UU pajak nasional) serta retribusi tenaga kerja.

Para pengusaha daerah dan investor potensial serentak mengeluhkan keberadaan Perda-Perda semacam ini. Mereka sebenarnya tidak mengeluhkan besarnya jumlah yang harus dibayar, tetapi lebih kepada ketidakpastian mengenai besarnya jumlah yang harus dibayar dan kerumitan administrasi yang ditimbulkan oleh begitu banyaknya jenis pungutan dan pajak. Dari sisi Pemerintah Daerah, keberadaan Perda-Perda tersebut tanpa mereka sadari telah menurunkan daya saing perekonomian lokal.³⁵

Hubungan pengawasan produk hukum daerah antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam NKRI setelah Orde Baru (ketika berlakunya UU No. 22 Tahun 1999) dilakukan melalui pengawasan represif yang berupa pembatalan produk hukum daerah oleh Menteri Dalam Negeri (*executive review*). Apabila daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan produk hukumnya, dapat mengajukan kepada Mahkamah Agung (*judicial review*) setelah mengajukannya kepada pemerintah (*administrative beroep*).³⁶ Sebagai upaya hukum terakhir, daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri yang membatalkan produk hukum daerah.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Menurut Rochmat Soemitro, "keberatan" merupakan terjemahan dari kata "*administratieve beroep*". Keberatan dapat diajukan kepada instansi yang mengeluarkan atau instansi yang secara vertikal lebih tinggi. Lihat SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Alternatif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hal. 66. Menurut Penjelasan Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 jo. UU No. 51 Tahun 2009, upaya administrative adalah prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap keputusan tata usaha Negara. Prosedur tersebut dilakukan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk, yakni banding administrative dan prosedur keberatan. Dalam hal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan "banding administrative". Dalam hal penyelesaian Keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu, maka prosedur yang ditempuh tersebut disebut "keberatan".

Dianutnya model pengawasan represif dan ditinggalkannya model pengawasan preventif oleh pemerintah dimaksudkan untuk memberikan "keleluasaan" kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa ada campur tangan yang terlalu jauh dari Pemerintah Pusat. Akan tetapi, "kelonggaran" yang diberikan UU No. 22 Tahun 1999 kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri ternyata berisiko terhadap hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah.

Di dalam praktik terlihat kecenderungan Pemerintah Daerah untuk membuat Perda sebanyak-banyaknya tanpa mengindahkan rambu-rambu perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum cukup tinggi.

Ketika berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, pemerintah mulai melakukan koreksi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 dengan menerapkan empat model pengawasan terhadap produk hukum daerah. *Pertama*, *executive preview*, yakni terhadap rancangan Peraturan Daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda Provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda Kabupaten/Kota. *Kedua*, *executive review* (terbatas), yakni apabila hasil evaluasi Raperda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur/ Peraturan Bupati/ Walikota tentang Penjabaran ABPD dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur/Bupati/Walikota bersama DPRD dan Gubernur/Bupati/Walikota tetap menetapkan Raperda tersebut menjadi Perda dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota, Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan oleh Gubernur untuk Kabupaten/Kota membatalkan Perda dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota tersebut. *Ketiga*, pengawasan represif, berupa pembatalan (*executive review*) terhadap semua Perda dilakukan oleh Presiden melalui Peraturan Presiden. *Keempat*, pengawasan preventif, yakni terhadap rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD baru dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan Gubernur bagi Kabupaten/Kota.

Dengan mekanisme sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 guna melakukan kontrol terhadap kebijakan Pemerintah Daerah melalui Perda oleh Pemerintah Pusat, maka pelaksanaan otonomi daerah diharapkan dapat selaras dengan cita-cita nasional yang tetap memperhatikan keberagaman dan pluralisme daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan Pancasila sebagai dasar serta sumber dari segala sumber hukum negara.

Di tengah kompleksitas masalah yang dihadapi, otonomi dalam kerangka pemikiran positif tetap dinilai memberikan lebih banyak nilai-nilai positif dan ini tidak akan pernah ada yang membantahnya. Otonomi memungkinkan terlaksananya *bottom up planning* secara signifikan dan mengikis rantai birokrasi yang dirasakan sangat menghambat pelayanan kepada masyarakat. Otonomi juga akan dapat memberdayakan partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam pelaksanaan pembangunan, sehingga pembangunan akan berjalan sesuai dengan kebutuhan di daerahnya.

D. Penutup

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Perda merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang resmi. Namun demikian, bukan berarti sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum nasional, maka Perda dijadikan alat legitimasi kekuasaan Pemerintah Daerah dalam menjalankan kekuasaannya di daerah. Hal ini, berdampak pada inkonsistensi terhadap peraturan perundang-undangan yang memiliki hierarki yang lebih tinggi terhadap Perda dalam sistem hukum nasional sebagaimana diatur dalam UU No.12 Tahun 2011. Untuk itulah, upaya harmonisasi Perda terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi haruslah se-nantiasa dilakukan oleh para pemegang kebijakan di daerah yang menerbitkan produk hukum berupa Perda dimaksud. Dengan demikian, Perda tidak menjadi sandungan atau hambatan dalam pelaksanaan pembangunan secara nasional dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Bari Azed, *Harmonisasi Legislasi Pusat dan Daerah Melalui Penguatan Peran dan Fungsi DPRD di Bidang Legislasi*, dalam Tim Penyusun Buku Hakim Konstitusi, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Hakim Konstitusi Prof. H.A.S. Natabaya, SH., LL.M.*, Sekretariat Jenderal dan Keppaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.
- Agus Syamsuddin, *Mengenai Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*, dalam Asnawi Arbain, *Akuntabilitas Produk Legislasi Daerah : Kritik Terhadap UU No. 32 Tahun 2004*, Centre for Strategic and International Studies (CSIS) – Japan International Cooperation Agency (JICA), Jakarta, 2007.
- Asnawi Arbain, *Akuntabilitas Produk Legislasi Daerah : Kritik Terhadap UU No. 32 Tahun 2004*, Centre for Strategic and International Studies (CSIS) - Japan International Cooperation Agency (JICA), Jakarta, 2007.
- Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Karawang, 1993.
- Detik News, *Dua Tahun Pemerintahan Jokowi-JK Mendagri Batalkan Ribuan Perda Penghambat Investasi*, 19 Oktober 2016.
- HAW. Widjaja, *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia*, Rinca Cipta, Jakarta, 1998.
- H. Djoko Sudantoko, *Dilema Otonomi Daerah*, Penerbit ANDI, Yogyakarta, 2003.
- Hassan Shaddily, dkk, *Ensiklopedi Indonesia*, Ichtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta.
- Irawan Soetijo, *Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983.
- Ismantoro Dwi Yuwono, *Kumpulan Perda Bermasalah & Kontroversi*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2012.

- Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-undangan (Lex Specialis suatu Masalah)*, Penerbit JP BOOKS, Surabaya, 2006.
- M. Dahlani Al Barry, *Kamus Modern Bahasa Indonesia*, Arkola, Yogyakarta, 1995.
- Moh. Hasan Wangakusumah, dkk, *Perumusan Harmonisasi Hukum tentang Metodologi Harmonisasi Hukum*, BPHN Departemen Kehakiman, Jakarta, 1996/ 1997.
- Ni'matul Huda, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Hukum FH-UII, Yogyakarta, No. Edisi Khusus, Vol. 16 Oktober 2009.
- Robert Bocock, *Pengantar Komprehensif untuk Memahami Hegemoni*, Penerbit Jalasutra, Yogyakarta, tanpa tahun.
- Satya Arinanto & Ninuk Triyanti (editor), *Memahami Hukum Dari Konstruksi sampai Implementasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Siti Nurbaya, *Problematika Politik Hubungan Pusat-Daerah Dalam Sistem Desentralisasi di Indonesia*, dalam Satya Arinanto & Ninuk Triyanti (editor), *Memahami Hukum Dari Konstruksi sampai Implementasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.
- SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Alternatif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan, Panduan Kuliah di perguruan Tinggi Berdasarkan Surat Keputusan Dirjen Dikti No. 43/ Dikti/ 2006 tentang Rambu-Rambu Pelaksanaan Kelompok Mata Kuliah Pengembangan Kepribadian di Perguruan Tinggi*, Edisi Kedua, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2008.

Perundang-undangan

- Tap MPR Nomor III/ MPR/ 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia.
- Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 jo. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 jo. UU No. 51 Tahun 2009.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan RI.
- Keppres No. 188 Tahun 1998, tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.
- Lampiran Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000, tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004, sub program Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Internet

- http://ads.hukumonline.com/berita/Ini_Empat_Catatan_Terkait_Perda_Penghambat_Investasi_di_Daerah, diakses 20 Desember 2016
- www.kppod.org/index.php:Perda-bermasalah-hambat-investasi, diakses 27 Januari 2013