

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBENTUKAN  
PERATURAN DAERAH TENTANG MASYARAKAT ADAT**

***AUTHORITY OF LOCAL GOVERNMENTS IN ESTABLISHMENT  
REGIONAL REGULATIONS CONCERNING INDIGENOUS COMMUNITIES***

**Armansyah Dore**

Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Provinsi Sulawesi Barat, Mamuju.

[armansdore@gmail.com](mailto:armansdore@gmail.com)

**ABSTRAK**

Runtuhnya Orde Baru telah membawa perubahan dalam sistem pemerintahan di negeri ini, yang semula kewenangan pemerintahan sangat terpusat di Jakarta kini didistribusikan ke daerah-daerah dalam suasana otonomi daerah. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Salah satu konsekuensi logis diterapkannya otonomi yang seluas-luasnya adalah kewenangan yang dimiliki oleh daerah untuk menetapkan perda dan peraturan-peraturan lain termasuk tentang masyarakat adat. Pembentukan perda tentang pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat merupakan jembatan untuk menuntaskan proses administrasi pengakuan hak masyarakat adat yang telah dideklarasikan di dalam konstitusi. Muara dari pembentukan hukum masyarakat adat melalui perda adalah merupakan salah-satu pengewejantahan cita-cita, harapan dan mimpi-mimpi tentang membangun bangsa yang berkeadilan, menciptakan kepastian hukum dan kemanfaatan bagi sebesar-besar kemakmuran seluruh tumpah darah Indonesia.

**Kata kunci:** Perda, Masyarakat Adat, Pemerintah Daerah.

**ABSTRACT**

*The collapse of the Orde Baru has brought about a change in the system of government in this country, from which previously the government's authority was highly centralized in Jakarta, now it is distributed to regions in an atmosphere of regional autonomy. Regional governments exercise the widest possible autonomy to regulate and manage their own government affairs based on the principle of autonomy and assistance tasks. One of the logical consequences of implementing the widest possible autonomy is the authority possessed by the regions to stipulate local regulations and other regulations, including those concerning indigenous peoples. The formation of a regional regulation on the recognition and protection of indigenous peoples' rights is a bridge to complete the administrative process of recognizing the rights of indigenous peoples that have been declared in the constitution. The estuary of the formation of customary law through local regulations is one of the manifestations of the ideals, hopes and dreams of building a just nation, creating legal certainty and benefiting the greatest prosperity of the entire homeland of Indonesia.*

**Keywords:** Regional Regulation, Indigenous Peoples, Local Government.

## PENDAHULUAN

Pasca dibacakannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/ PUU-X/2012 pada tanggal 16 Mei 2013 silam, perkembangan kebijakan mengenai masyarakat adat kian menguat, sehingga banyak dikupas dalam berbagai perspektif tataran akademik.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak hanya direspon oleh Pemerintah Pusat saja, namun juga oleh Pemerintah Daerah. Pasca putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, jumlah produk hukum daerah tentang masyarakat adat terus meningkat dibanding sebelum adanya putusan tersebut.

Konstitusi UUD 1945 telah memberikan pengakuan terhadap keberadaan Masyarakat Adat di Indonesia sebagai subyek hukum yang berbeda dengan subyek hukum lainnya. Soepomo dan Muhammad Yamin adalah dua tokoh pendiri bangsa yang secara gigih memperjuangkan keberadaan masyarakat adat beserta hak asal-usulnya dalam pembentukan konstitusi UUD 1945.

Mengenai persekutuan hukum (masyarakat adat), Syafrudin Bahar dalam Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI mengatakan bahwa Muhammad Yamin, dalam sidang BPUPKI menyampaikan:

*“Kesanggupan dan kecakapan bangsa Indonesia dalam mengurus tata negara dan hak atas tanah sudah muncul beribu-ribu tahun yang lalu, dapat diperhatikan pada susunan persekutuan hukum seperti 21.000 desa di Pulau Jawa, 700 Nagari di Minangkabau, susunan Negeri Sembilan di Malaya, begitu pula di Borneo, di tanah Bugis, di Ambon, di Minahasa, dan lain sebagainya. Susunan itu begitu kuat sehingga tidak bisa diruntuhkan oleh pengaruh Hindu, pengaruh feodalisme dan pengaruh Eropa”.*

Gagasan dari Soepomo dan Muhammad Yamin tersebut dikristalisasi menjadi Pasal 18 UUD 1945 berbunyi:

*“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan membentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem*

*Pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam Daerah-daerah yang bersifat Istimewa”.*

Pendapat tersebut disimpulkan oleh Erasmus Cahyadi dalam Draft RUU Masyarakat Adat, bahwa Panitia Perancang UUD 1945 telah sepakat beberapa hal, antara lain:

1. Indonesia akan dibagi menjadi daerah besar dan daerah kecil;
2. Pembagian atas daerah besar dan daerah kecil tersebut harus berdasarkan pada permusyawaratan;
3. Disamping berdasarkan permusyawaratan, pembagian atas daerah besar-daerah kecil tersebut, juga harus mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa;
4. dalam pembagian daerah harus mengingat daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan asli.

Dalam amandemen UUD 1945, penegasan hak-hak pengakuan masyarakat adat tercantum pada Pasal 18B ayat (2) berbunyi: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan Masyarakat hukum Adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik yang diatur dalam undang-undang.”

Selanjutnya, Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 juga memberikan penegasan; “identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman”.

Kedua ketentuan diatas memberikan arti bahwa negara mengakui dan menghormati hak tradisional. Meskipun tidak menjelaskan tentang makna hak tradisional ini, jelas bahwa hak dimaksud adalah hak yang melekat pada suatu kesatuan Masyarakat Adat; yang tidak merupakan pemberian negara baik di masa pra kolonial, kolonial atau pasca kolonial. Salah satu bentuk hak tradisional itu adalah hak untuk menguasai, mengurus dan memanfaatkan wilayah adat (dikenal sebagai hak ulayat).

Negara berkewajiban memberikan jaminan pengakuan, perlindungan, pemenuhan hak tradisional masyarakat adat tersebut.

## **METODE**

Hogwood dan Gunn (1988) menjelaskan bahwa kebijakan dapat dibedakan menjadi kebijakan publik dan kebijakan privat. Kebijakan publik adalah tindakan kolektif yang diwujudkan melalui kewenangan pemerintah yang legitimate untuk mendorong, menghambat, melarang atau mengatur tindakan private (individu atau lembaga swasta).

Kebijakan publik memiliki dua ciri pokok. Pertama, dibuat atau diproses oleh lembaga pemerintahan atau berdasarkan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah. Kedua, bersifat memaksa atau berpengaruh terhadap tindakan privat masyarakat luas (publik). Kebijakan publik ialah keputusan atau tindakan pemerintah yang berpengaruh atau mengarah pada tindakan individu dalam kelompok masyarakat.

Analisis kebijakan ialah proses atau kegiatan mensintesa informasi, termasuk hasil-hasil penelitian, untuk menghasilkan rekomendasi opsi desain kebijakan publik. (Williams, W. 1971). Dari definisi di atas kiranya dapat dirumuskan karakteristik dasar analisis kebijakan sebagai metode yang digunakan dalam kajian ini.

Pertama, analisis kebijakan merupakan suatu proses atau kegiatan sintesa informasi yang berarti pepaduan berbagai informasi, termasuk hasil penelitian, sehingga diperoleh suatu kesimpulan yang selaras.

Hal ini berarti obyek analisis kebijakan ialah proses penyusunan dan paket kebijakan. Kegiatan utama analisis kebijakan ialah pengumpulan informasi secara sistematis dan penarikan kesimpulan logis dari informasi tersebut. Dengan demikian, analisis kebijakan berdasarkan pada kaidah ilmiah.

Kedua, salah satu sumber utama informasi yang menjadi bahan analisis kebijakan ialah hasil-hasil penelitian. Hal ini berarti bahwa analisis kebijakan merupakan proses pengolahan lebih lanjut dari hasil-hasil penelitian sehingga siap digunakan dalam pengambilan keputusan dan desain kebijakan publik. Oleh karena itu, analisis kebijakan merupakan salah satu bentuk diseminasi hasil-hasil penelitian.

Ketiga, output analisis kebijakan ialah rekomendasi opsi keputusan atau desain kebijakan publik. Hal ini berarti bahwa output kebijakan adalah berupa nasehat atau petunjuk operasional tentang bahan pengambilan keputusan publik bagi spesifik kepentingan tertentu. Oleh karena itu, analisis kebijakan disajikan secara jelas, singkat, padat, lengkap dan seksama.

Produk kajian ini adalah pemahaman yang mendalam tentang kebijakan menggunakan metode keilmuan dengan tujuan mendapatkan justifikasi ataupun falsifikasi ilmiah. Penelitian tentang kebijakan tidak berbeda dengan penelitian-penelitian ilmu sosial lainnya. Oleh karenanya, penelitian ini mengikuti logik penelitian ilmiah beserta tahapan-tahapannya.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Pembagian Kewenangan**

Dalam konteks negara Indonesia yang menganut prinsip negara kesatuan sebagaimana yang tertuang dalam dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa Sebagai negara kesatuan maka kedaulatan negara adalah tunggal, tidak tersebar pada negara-negara federal/serikat. Oleh sebab itu sistem pemerintahan dalam Negara kesatuan adalah sentralisasi artinya pemerintah pusat memegang kekuasaan penuh.

Prinsip pembagian kekuasaan dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon bahwa: "Dengan mendasarkan pada ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, terdapat 2 (dua) pola pembagian kekuasaan negara yaitu pembagian kekuasaan negara secara horizontal dan secara vertikal."

Pembagian kekuasaan negara secara horizontal adalah pembagian kekuasaan negara kepada organ utama negara yang dalam ketatanegaraan kita di sebut Lembaga Negara, sedangkan pembagian negara secara vertikal adalah pembagian kekuasaan negara antara pemerintah pusat dan pemetrintah daerah.

Terhadap pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah di atur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan: (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah. (2)

Pemerintah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dari ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD 1945 ini menunjukkan bahwa Indonesia yang merupakan negara kesatuan di bagi atas daerah-daerah provinsi kemudian provinsi tersebut dibagi atas kabupaten dan kota yang mana masing-masing mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Penyelenggaraan urusan pemerintah merupakan pelaksanaan antara pemerintah dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota saling terkait, tergantung dan sinergis sebagai 1 (satu) sistem pemerintahan.

Pemerintahan pusat dan daerah merupakan satu kesatuan yang mencerminkan keutuhan bentuk negara kesatuan, tetapi masing-masing mempunyai kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang berbeda.

Pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah sangatlah penting mengingat wilayah Indonesia yang sangat luas terdiri dari puluhan ribu pulau besar dan kecil dan penduduknya yang terdiri dari berbagai suku, ras dan agama. Dengan adanya pembentukan pemerintahan daerah otonom, masyarakat yang berada pada tiap-tiap daerah dapat berperan aktif dalam peningkatan kesejahteraan bersama.

### **Perda Masyarakat Adat sebagai Kewenangan Pemerintah Daerah**

Sebelumnya telah diuraikan jika pembentukan perda merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang disusun dalam program legislasi daerah.

Oleh UU 23/2014 beserta peraturan turunannya istilah program legislasi daerah diganti dengan istilah program pembentukan perda. Namun demikian definisi program pembentukan perda tidak ditemukan dalam UU 23/2014. Definisi program pembentukan perda justru baru ditemukan dalam Peraturan Menteri Dalam

Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (PMDN 80/2015), yaitu Pasal 1 angka 13 yang menyebutkan sebagai instrumen perencanaan program pembentukan perda provinsi dan perda kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Penyusunan perda adat merupakan kewenangan daerah sebab berbagai peraturan perundang-undangan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 telah memberikan kewenangan tersebut.

Menguatnya penyusunan perda adat dalam berbagai program pembentukan perda di provinsi, kabupaten/kota merupakan salah satu bentuk keberpihakan kepada masyarakat adat. Sebab selama ini sebagaimana dalam pemberitaan sejumlah media massa masyarakat adat merupakan kaum marginal.

Masyarakat adat sering dirampas hak-haknya sebagai masyarakat adat. Sering masyarakat adat bereaksi untuk mempertahankan hak-hak mereka, namun dalam banyak kasus di berbagai daerah, upaya mempertahankan hak-hak tersebut justru berakhir dengan konflik.

Dari gambaran-gambaran diatas, sangat jelas bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam melakukan pengakuan dan perlindungan hak-hak Masyarakat Adat. Bahkan Secara ekplisit UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menempatkan kewenangan pemerintah daerah dalam tiga bidang pengaturan tentang Masyarakat Adat dan wilayah adat.

Ketiga bidang tersebut meliputi: bidang pertanahan, lingkungan hidup dan pemberdayaan masyarakat. Ketiganya merupakan urusan wajib yang bersifat non-pelayanan dasar bagi pemerintah daerah.

Di bidang pertanahan: Pemerintah provinsi dan kabupaten mempunyai kewenangan untuk menetapkan tanah ulayat. Di bidang lingkungan hidup; Pemerintah daerah berwenang melakukan penetapan pengakuan Masyarakat Adat, kearifan lokal, atau pengetahuan tradisional terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Di bidang pemberdayaan masyarakat; Pemerintah daerah

berwenang menetapkan desa adat dan melakukan pemberdayaan untuk lembaga adat.

Dengan demikian pengurusan Masyarakat Adat dan wilayah adatnya merupakan kewenangan atributif atau kewenangan yang melekat pada pemerintah daerah, tanpa harus menunggu pendelegasian dari pemerintah pusat atau menunggu kehadiran Undang-Undang mengenai Masyarakat Adat.

Secara eksplisit Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, menempatkan hukum adat sebagai sumber hukum tanah nasional. Pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat adat menjadi hal yang fundamental dalam pengelolaan sumber daya alam.

Berbagai hasil-hasil penelitian telah menunjukkan bahwa masyarakat adat telah mampu membuktikan dirinya sebagai entitas yang mampu menjalankan tata negara dan pengurusan sumber-sumber agraria di dalam wilayah adatnya secara berkelanjutan.

Ketentuan Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa negara berkewajiban untuk mengakui, menghormati dan melindungi keberadaan masyarakat adat dan hak-hak tradisionalnya.

Kedua ketentuan tersebut diatas bermakna bahwa negara tidak boleh mengabaikan hak asal-usul masyarakat adat dalam penyelenggaraan pembangunan nasional. Pembentukan Peraturan Daerah tentang pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat merupakan jembatan untuk menuntaskan proses administrasi pengakuan hak masyarakat adat yang telah dideklarasikan di dalam konstitusi.

### **Prinsip Pembentukan Perda Masyarakat Adat**

Prinsip pembentukan perda tentang masyarakat adat haruslah mencerminkan tiga nilai dasar dari cita hukum yaitu; Keadilan, Kepastian dan kemanfaatan. Tiga nilai dasar tersebut harus terintegrasi dan tercermin dalam penyusunan perda yaitu nilai keadilan (aspek filosofis), kepastian (yuridis), dan kemanfaatan (sosiologis).

Untuk dapat memenuhi tiga aspek tersebut diatas, maka arah pengaturan dalam pembentukan Perda tentang masyarakat adat harus mempertimbangkan prinsip-prinsip, sebagai berikut;

Pertama, Prinsip Partisipasi;

Partisipasi merupakan keterlibatan masyarakat adat dalam setiap proses pengakuan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak mereka. Partisipasi yang ideal adalah 'partisipasi penuh dan efektif' dalam pembangunan di mana setiap orang di dalam masyarakat terlibat dalam semua tahapan dan menjadi pihak yang menentukan dalam pengambilan keputusan atas segala program atau proyek yang dilakukan di wilayah kehidupan mereka. Prinsip partisipasi ini tidak berarti bahwa masyarakat adat anti pembangunan dan investasi. Kehadiran investasi adalah suatu hal yang sangat penting untuk mendorong pembangunan daerah, tetapi kehadiran investasi tersebut tidak boleh mengabaikan keberadaan hak-hak masyarakat adat. Pembentukan Perda tentang masyarakat adat justru akan memberikan kepastian hukum bagi para pihak dalam yang hendak berinvestasi diatas wilayah adat.

Kedua, Prinsip keadilan;

Keadilan dalam konteks masyarakat adat menghendaki berfungsinya mekanisme kontrol oleh rakyat terhadap seluruh penyelenggaraan negara. Dan hal itu berlangsung melalui dua jalur, yaitu jalur hukum dan jalur politik. Pertama, melalui proses peradilan yang jujur dan tegas yang memperlakukan seluruh warga Negara Indonesia sama di hadapan hukum. Kedua, melalui mekanisme pemilihan umum yang jujur, bebas dan rahasia. Prinsip keadilan ini juga meliputi pengalokasian ruang yang adil bagi masyarakat adat.

Ketiga, Prinsip Kesetaraan/Non-Diskriminasi:

Pengakuan dan perlindungan masyarakat adat dan haknya harus disusun dengan menggunakan dua pendekatan sekaligus, yaitu pendekatan administratif dan pendekatan hak asasi manusia. Pendekatan administratif mengharuskan negara memberi ruang pada masyarakat adat untuk mengatur diri sendiri. Hak untuk mengatur diri sendiri tidak bermakna sebagai gerakan untuk melepaskan diri dari prinsip NKRI, melainkan hak untuk menjalankan hak asal-usulnya, seperti menjalankan peradilan adat dan pengambilan

keputusan melalui musyawarah adat, dan lain-lain. Sementara pendekatan hak asasi manusia mengharuskan negara untuk mengambil langkah-langkah hukum untuk mencegah terjadinya pelanggaran terhadap masyarakat adat. Pendekatan hak asasi manusia juga mengharuskan negara untuk memajukan masyarakat adat.

Keempat, Penghormatan terhadap HAM; Di dalam Konstitusi UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen menegaskan perlunya pemenuhan hak asasi manusia. Kewajiban Negara dalam Konstitusi maupun dalam instrument HAM telah sangat jelas diuraikan dalam tiga kewajiban utama, yaitu menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak dan kebebasan dasar warga Negara. Oleh karena itu, dalam konteks masyarakat adat perlu diletakkan dalam prinsip kemanusiaan yang adil dan beradab sebagaimana tercantum dalam Sila ke lima Pancasila.

Kelima, Keberlanjutan Lingkungan; Prinsip keberlanjutan lingkungan adalah sebuah prinsip yang bersifat penegasan atas kesadaran global bahwa nasib manusia sesungguhnya tergantung pada kemampuannya mengelola lingkungan hidup, tempat dia berdiam dan hidup di dalamnya. Lingkungan yang tidak memenuhi syarat-syarat minimal untuk mendukung kehidupan akan mengakibatkan bencana bagi manusia. Prinsip ini mesti dilakukan secara integratif oleh semua pihak dalam pembangunan. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa prinsip ini menghimbau manusia untuk bijaksana dalam melihat eksistensi lingkungan sehingga pengelolaannya dilakukan secara bertanggung jawab.

Selain prinsip-prinsip diatas, dalam pembentukan Perda Masyarakat Adat, perlu juga mempertimbangkan adanya kelembagaan masyarakat adat berupa pembentukan Komisi masyarakat adat di daerah yang memiliki tugas membantu pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pembangunan terkait masyarakat adat, termasuk penyelesaian konflik.

#### **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

Pasca Putusan MK.35/2012, tahapan baru bagi masyarakat adat sebagai subjek pengelola hutan adat mestinya berdampak positif terhadap transformasi pengelolaan kawasan hutan dan

sumber daya alam di Indonesia. Penyusunan perda adat sebagai syarat yang mendahului oengusulan hutan adat merupakan kewenangan daerah sebab berbagai peraturan perundang-undangan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 telah memberikan kewenangan tersebut. Seyogyanya menguatnya pembentukan perda adat dalam program pembentukan perda harus mengikuti prosedur yang telah ditentukan dalam UU 12/2011, UU 23/2014, PerPres 87/2014, serta PMDN 80/2015 agar jangan sampai judul perda adat yang dicantumkan dalam program pembentukan perda hanya sebagai daftar kerja semata.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Muhammad Arman, 2020. Negara: Sebuah Masalah Masyarakat Adat. Lamalera. Yogyakarta.
- Syafrudin Bahar, Et. Al (penyunting), Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI, Edisi III, Cet 2, (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995).
- Amiroedin Syarif, 2010. Perundang-undangan: Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya, bina Akasara, Jakarta, 1987 hal 91 dalam Disertasi Elli Ruslina, Pasal 33 Undang-Undang dasar 1945 Sebagai dasar perekonomian Indonesia: Telah Terjadi Penyimpangan Terhadap Mandat konstitusi, Pasca sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Erasmus Cahyadi, Et. Al, Draft Rancangan Undang-undang Pengakuan dan Perlindungan Hak-hak Masyarakat Adat Periode 2010-2014, (Jakarta: AMAN, 2011).
- Philipus M. Hadjon, Sistem Pembagian Kekuasaan Negara, Bahan kuliah Umum di Universitas Warmadewa Denpasar Bali.
- Myrna Savitri, Et. Al, 2015. Penetapan Hukum Adat, Intrepretasi dan Diskresi, Patnership Policy Paper No.7/2015.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM R.I,

Buku Pedoman Tentang Penyusunan Dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah, (Jakarta: 2012).

Marthinus J. Sapteno, 2007. *Permusan Asas-Asas Substansial Dan fungsinya Dalam Pembentukan Undang-Undang. Ringkasan Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga Surabaya.*

Williams, W. 1971. *Social Policy Research and Analysis.* American Elswier Publishing Company, New York, USA, and Weimer, D.L. and A.R. Vining. 1989. *Policy Analysis: Concept and Practice.* Prentice Hall Inc. Englewoods, J.J., USA.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Hutan Adat.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (PMDN 80/2015).