

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara yang menganut demokrasi tentu sudah tidak asing dengan otonomi daerah. Otonomi daerah ini biasanya diterapkan di Negara serikat dan kesatuan. Otonomi daerah bisa diartikan sebagai kewajiban yang dikuasakan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan juga hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan. “Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat yang ditetapkan dalam Undang-Undang”.¹

Peraturan Perundang-Undangan tentang pemerintahan daerah sudah mengalami perubahan sebanyak 9 (sembilan) kali, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945 Tentang Pemerintahan Daerah;
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Susunan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis;
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undan Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menganut sistem otonomi seluas-luasnya;
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
6. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah;
7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;
8. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah; dan

¹ B.N Marbun, *DPRD dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005, Hal 8

9. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Berdasarkan kronologis perubahan Undang-Undang tentang pemerintahan daerah di atas, maka dapat diketahui bahwa usia Undang-Undang pemerintahan daerah di Indonesia adalah relatif pendek. Keadaan ini sangatlah berpengaruh di setiap daerah, karena antara penetapan sebuah Undang-Undang sampai pada tingkat pemahaman kemudian implementasinya terdapat jarak waktu yang singkat. Hal ini sesuai dengan hekekat Hukum Administrasi Negara (HAN) yang sering berubah dan selalu dinamis dalam pemerintahan daerah. Bahwa hakekat HAN adalah memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat, mengatur wewenang, tugas, fungsi dan tingkah laku para pejabat administrasi negara dan menetapkan norma-norma, fundamental bagi penguasa untuk pemerintahan yang baik.

Pasal 1 Angka (12) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat pengertian mengenai daerah otonom, yaitu:

“Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Mengenai tataran pelaksanaan otonomi daerah, Bagir Manan mengemukakan bahwa “belum pernah otonomi dijalankan sebagaimana mestinya, pemerintahan pusat dan legislatif tetap gamang dan tidak tulus hati dalam merumuskan dan menjalankan arti otonomi yang sesungguhnya dengan berbagai alasan pembenaran”.²

Arisman mengemukakan beberapa hal yang menjadi kelebihan kebijakan otonomi daerah adalah sebagai berikut:

² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2004, Hal 27

1. Dapat lebih memberdayakan dan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah;
2. Dengan adanya kewenangan yang diberikan kepada daerah, daerah mempunyai keleluasaan dalam melakukan pengelolaan pembangunan sesuai dengan sumber daya yang tersedia;
3. Kewenangan yang diberikan kepada daerah juga memungkinkan bagi daerah untuk mengambil keputusan secara cepat;
4. Struktur organisasi dan personil dapat ditentukan sesuai dengan kebutuhan, sehingga tidak terjadi penggemukan;
5. Dapat meningkatkan kreativitas aparatur pemerintah baik dalam pengelolaan pembangunan maupun dalam penggalian sumber-sumber dana pembangunan.
6. Dapat meningkatkan kualitas dan efisiensi pelayanan publik;
7. Dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan, baik dalam perencanaan, pengawasan, pendanaan, maupun dalam pemanfaatan hasil-hasil pembangunan;
8. Mempercepat terwujudnya pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru di daerah;
9. Meningkatkan sosial budaya masyarakat yang selama ini kurang mendapat perhatian karena terfokus pada pertumbuhan ekonomi.³

Meskipun demikian tidak berarti otonomi daerah sudah menjadi sistem yang Sempurna, hal ini disebabkan karena adanya kelemahan-kelemahan pada kebijakan otonomi daerah yaitu diantaranya:

1. Terbatasnya jumlah dan kualitas aparat pemerintah di daerah;
2. Penyerahan urusan sebagian belum diikuti dengan penyerahan pembiayaan, personil dan peralatan;
3. Rendahnya tingkat pendapatan asli di beberapa daerah;
4. Bias ekonomi, bias luar jawa dan bias sumber daya alam;
5. Anggaran keseragaman kesiapan daerah, sehingga pelaksanaannya dilakukan secara serempak di seluruh wilayah Indonesia;
6. Aspirasi masyarakat yang berlebihan dapat menyebabkan tidak terjadi integrasi antara kepentingan daerah dengan kepentingan nasional;
7. Tidak ada hirarkhi antara kabupaten/kota dengan propinsi yang dapat menyebabkan timbulnya kesulitan dalam koordinasi kegiatan lintas kabupaten/kota;
8. Terdapat ambivalensi dan inkonsistensi khususnya di tingkat propinsi. UU menyebutkan otonomi luas berada di kabupaten, tetapi banyak hal diambil propinsi. Posisi Gubernur tidak jelas. Pada satu sisi adalah wakil pemerintah

³ Arisman, *Kekurangan Dan Kelebihan Kebijakan Otonomi Daerah*, Widyaiswara Muda BPSDM Kementerian Hukum dan HAM RI, Hal 2-3, <https://jakarta.kemendukham.go.id/download/karya-ilmiah/hukumdanham/63-kekurangan-dan-kelebihan-otonomi-daerah/file>, Diakses pada tanggal 02 September 2016, Pukul 01:00

dan oleh karena itu pejabatnya ditunjuk presiden; pada sisi lain propinsi adalah daerah otonom yang seharusnya Gubernur menjadi jabatan politis yang dipilih DPRD.⁴

Terlepas dari kelebihan serta kekurangan kebijakan otonomi daerah, diharapkan pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab mampu memberdayakan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pembangunan daerah. Penyelenggaraan pembangunan daerah ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, dilaksanakan secara lebih aspiratif, partisipatif, dan demokratis bersama seluruh unsur kekuatan masyarakat di daerah.

Kebijakan otonomi daerah diharapkan akan mampu memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ini dilaksanakan berdasarkan kepada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah. Oleh karena itu untuk menciptakan keteraturan dalam suatu kelompok sosial, baik dalam situasi kebersamaan maupun dalam situasi sosial diperlukan ketentuan-ketentuan atau hukum.⁵ Untuk mengatur masyarakat dan menyelenggarakan kesejahteraan umum seluruh rakyat, pemerintah mengeluarkan berbagai macam peraturan Negara yang disebut peraturan Perundangan. Semua peraturan Perundangan yang dikeluarkan pemerintah harus didasarkan dan/atau melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Dengan demikian semua peraturan Perundangan Republik Indonesia dikeluarkan harus berdasarkan dan/atau melaksanakan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Hukum dikristalkan dalam bentuk perundang-undangan yang pada dasarnya lebih merupakan tata aturan hubungan hukum antara individu dengan negara atau antar individu. Apabila ditelisik lebih dalam, gagasan pembentukan undang-

⁴ *Ibid*

⁵ Djamali Abdoel, *Pengantar Hukum Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2008, Hal 2

undang bermula ketika ada konflik atau muncul ketidaktertiban antar anggota dalam masyarakat.⁶ Meskipun negara Republik Indonesia menganut prinsip Negara kesatuan dengan pusat kekuasaan berada pada pemerintah pusat namun karena heterogenitas yang di miliki bangsa Indonesia baik kondisi sosial, ekonomi, budaya, maupun keragaman tingkat pendidikan masyarakat maka desentralisasi atau distribusi kekuasaan atau kewenangan dari pemerintah pusat perlu dialirkan kepada daerah yang berotonom.⁷

Bagaimanapun juga sentralisasi mengakibatkan terjadinya ketimpangan pertumbuhan pembangunan yang hanya terpusat pada pulau jawa khususnya ibu kota, akibatnya pembangunan di berbagai sektor di daerah-daerah mengalami ketimpangan dengan adanya desentralisasi seperti sekarang sehingga diharapkan daerah dapat melakukan pembangunan secara maksimal di daerahnya sendiri sehingga tercipta pemerataan pembangunan.⁸ Oleh karena itu Perjalanan otonomi daerah di Indonesia merupakan isu yang menarik untuk diamati dan dikaji secara mendalam, karena semenjak para pendiri Negara menyusun format Negara, isu menyakut pemerintah lokal telah diakomodasikan dalam pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya.⁹

Dalam pelaksanaan otonomi daerah ini selain diselenggarakan sesuai dengan amanat Undang-Undang otonomi daerah yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah tentu saja memerlukan aturan-aturan perundangan lain yang bersifat kedaerahan yang disebut dengan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota (Perda), yang diharapkan

⁶ Nugroho Wahyu, “Menyusun Undang-undang Yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila”, Jurnal *Legislasi Indonesia* Vol. 10 No. 03, Jakarta, 2013, Hal 12

⁷ Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007, Hal 1

⁸ Fathurrahman Bima, *Proses Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 (Studi Di Kota Bima)*, Mataram: Fakultas Hukum Universitas Mataram, 2009, Hal 4

⁹ Kaloh, *op.cit*, Hal 25

akan mampu menunjang perwujudan otonomi daerah yang diidamkan sebagaimana yang telah diuraikan di atas.

Fungsi Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota adalah untuk menyelenggarakan otonomi daerah sepenuhnya ditingkat Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan (*medebewind*) dalam rangka mengurus kepentingan rakyat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, fungsi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota juga untuk menyelenggarakan ketentuan tentang fungsi anggaran dari DPRD Kabupaten/Kota dalam rangka menetapkan APBD, Perubahan dan Perhitungan APBD, dan pengelolaan keuangan daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota tentunya terdapat beberapa masalah di Indonesia, diantaranya mencakup masalah prosedural atau aspek formil dan masalah substansi atau aspek materi. Masalah prosedural tampak dari ketidakpenuhan terhadap prosedur atau tata cara pembentukan perda sebagaimana telah diatur dalam peraturan Perundang-Undangan (baik berkenaan dengan kerangka perundang-undangan, bahasa hukum, tahapan pembentukannya serta harmonisasi dan sinkronisasi). Ketidakpenuhan ini terjadi karena lemahnya kapasitas dan kompetensi yang dimiliki oleh para legislator dalam bidang perancangan hukum (*legal drafting*). Lemahnya kapasitas dan kompetensi tersebut boleh jadi disebabkan oleh beberapa hal.¹⁰

Sementara itu, masalah substansi atau materi perda berkenaan dengan: Pertama, masalah tidak adanya kewenangan dari daerah dalam pembentukan Perda tertentu; Kedua, masalah pelanggaran terhadap materi perundang-undangan yang lebih tinggi; Ketiga, masalah pembebanan yang cukup besar kepada masyarakat, terutama Perda pungutan (pajak, retribusi dan sumbangan); Keempat, masalah pelanggaran terhadap hak asasi manusia (perempuan); dan Kelima,

¹⁰ Umbu Rauta, “Perda Bermasalah ; Sebab & Solusi”, <https://umburauta.wordpress.com/2013/05/15/perda-bermasalah-sebab-solusi/>, 2013, Diakses Pada Tanggal 03 September 2016, Pukul 11:00 WIB

masalah pengaturan substansi yang bernuansa keagamaan sehingga berpotensi “memecah belah” semangat pluralisme.

Masalah kewenangan berkaitan dengan adanya tindakan melampaui wewenang yang dilakukan daerah (Pemerintah Daerah dan DPRD) ketika mengatur sesuatu urusan pemerintahan yang semestinya bukan merupakan ranah kewenangan daerah. Hal ini tampak dari adanya berbagai perda yang bernuansa keagamaan (Perda Syariah dan Perda Injili). Padahal urusan agama sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 maupun PP No. 38 Tahun 2007 merupakan urusan pemerintah pusat.

Terlepas dari segala permasalahan di atas maka sesungguhnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan dalam Pasal 65 Ayat (1) “Kepala daerah mempunyai tugas:

1. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
3. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
4. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
5. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
7. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Untuk dapat melaksanakan tugas-tugas sesuai yang telah diatur dalam pasal 65 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah maka Kepala Daerah mempunyai wewenang sesuai dalam Pasal 63 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

1. mengajukan rancangan Perda;
2. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;

3. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
4. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
5. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Sesuai uraian Pasal 65 Ayat (1) dan Ayat (2) diatas jelaslah seorang Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang untuk membentuk Peraturan Daerah bersama-sama dengan DPRD. Pengertian Peraturan Daerah (perda) dijelaskan dalam Pasal 1 angka 25 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu: “Peraturan Daerah selanjutnya disebut Peraturan Daerah adalah Peraturan Daerah Propinsi dan/atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”.

Selanjutnya Maria Farida membagi Peraturan Daerah menjadi dua yaitu Peraturan daerah Tingkat. I dan Peraturan Daerah Tingkat II yaitu:

“Peraturan Daerah Tingkat I adalah Peraturan yang dibentuk oleh Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Tingkat I. Sedangkan Peraturan Daerah Tingkat II adalah Peraturan yang dibentuk oleh Bupati atau Walikota/Kepala Daerah Tingkat II bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Tingkat II dalam melaksanakan Otpnomi Daerah”.¹¹

Peraturan Daerah menjadi sangat penting karena selain merupakan penjabaran atas peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, peraturan daerah juga harus memperhatikan betul kebutuhan dan perkembangan yang ada di daerah yang bersangkutan, artinya dengan diterbitkannya Peraturan Daerah ini jangan sampai mengakibatkan terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum dan ketentraman/ketertiban umum serta menimbulkan kebijakan yang bersikap diskriminatif.

Untuk membentuk suatu Peraturan Perundang-Undangan termasuk Peraturan Daerah yang baik, maka diperlukan berbagai persyaratan berkaitan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu diatur dalam pasal

¹¹ Farida Maria, *Ilmu Perundang-Undangan Cet.11*, Kanisius, Yogyakarta, 2006, Hal 102

5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berikut ini:

“Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

¹²

1. Kejelasan tujuan;
Penjelasan Pasal 5 Huruf a menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan asas kejelasan tujuan (*Beginsel Van Duidelijke*), adalah “bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai”. “Pada pembuatan undang-undang atau suatu kebijakan, terdapat adanya suatu argumentasi mengenai adanya landasan rasional yang menjadi dasar bagi pembuatan undang-undang atau suatu kebijakan, agar menggambarkan tujuan yang ingin dicapai.”
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
Penjelasan Pasal 5 huruf (b) menyatakan bahwa “setiap jenis peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat lembaga/pejabat yang tidak berwenang”.
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
Penjelasan Pasal 5 huruf (c) menyatakan “bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang Undangan.”
4. Dapat dilaksanakan;
Penjelasan Pasal 5 huruf (d) menyatakan “bahwa maksud dari dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis sosiologis, maupun yuridis.”
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
Penjelasan Pasal 5 huruf (e) menyatakan “bahwa yang dimaksud dengan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan yang dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.”

¹² Rangi Wirasakti, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, dalam <http://ranggiwirasakti.blogspot.co.id/2012/11/asas-asas-pembentukan-undang-undang.html>, Diakses Tanggal 06 April 2016, Pukul 01.00 WIB

6. Kejelasan rumusan;
Penjelasan Pasal 5 huruf (f) menyatakan kejelasan rumusan Adalah “bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.”
7. Keterbukaan.
Penjelasan Pasal 5 huruf (g) menyatakan maksud keterbukaan Adalah “bahwa dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka”.

Serta dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan peraturan perundang-undangan juga haruslah sesuai dengan ketentuan yang termuat dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berikut ini:

1. Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:
 - a. Pengayoman;
Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
 - b. Kemanusiaan;
Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
 - c. Kebangsaan;
Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 - d. Kekeluargaan;
Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
 - e. Kenusantaraan;
Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- f. *Khinneka tunggal ika*;
Yang dimaksud dengan “*asas bhinneka tunggal ika*” adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
 - g. *Keadilan*;
Yang dimaksud dengan “*asas keadilan*” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
 - h. *Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan*;
Yang dimaksud dengan “*asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan*” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
 - i. *Ketertiban dan kepastian hukum*; dan/atau
Yang dimaksud dengan “*asas ketertiban dan kepastian hukum*” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
 - j. *Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan*.
Yang dimaksud dengan “*asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan*” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.
2. Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.
- Pada kenyataannya saat ini, banyak peraturan daerah diberbagai daerah yang mengalami ketimpangan, dalam artian bahwa terdapat ketidaksinkronan antara Peraturan Daerah dengan Peraturan Pemerintah (PP), atau Peraturan Presiden (Perpres), dan berbagai peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Selain itu berbagai faktor-faktor dan ketentuan lain yang seharusnya menjadi pertimbangan dalam penyusunan sebuah Peraturan Daerah juga turut diabaikan. Seperti tidak mencerminkan asas-asas yang telah disaratkan dalam pasal 5 dan pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di atas.

Seperti halnya yang terjadi dalam Peraturan Daerah Kabupaten Ngawi Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Retribusi Pelayanan Parkir Di Tepi Jalan Umum, sekaligus menjadi obyek analisa dalam penelitian ini. Peraturan Daerah tersebut pada awal keberlakuannya sampai dengan sekarang mendapat pro dan kontra oleh masyarakat Kabupaten Ngawi, ini disebabkan isi materi dalam peraturan daerah tersebut dianggap terlalu mengedepankan aspek peningkatan pendapatan daerah semata saja serta tidak terdapat aspek kepastian hukum.

“Kekacauan parkir berlangganan di wilayah Ngawi makin dirasakan masyarakat selaku pengguna sejak diluncurkan program sejak 2010 lalu. Sesuai konteksnya parkir berlangganan dibawah Dinas Perhubungan (Dishub) Kabupaten Ngawi menuai kritikan tajam dari anggota legislatif setempat”.¹³ Hal ini menimbulkan respon tersendiri terhadap berlakunya Perda parkir ini dalam kalangan masyarakat kabupaten Ngawi. Respon ini tentunya juga muncul dari kalangan legislatif kabupaten Ngawi.

Seperti yang diungkapkan Sahlan Rosyidi Ketua Fraksi Partai Hanura DPRD Kabupaten Ngawi, “adanya parkir berlangganan dinilai belum berjalan secara maksimal. masyarakat seringkali mengeluh terhadap keberadaan juru parkir (jukir) yang masih saja menarik retribusi meskipun ada tanda parkir berlangganan yang terpasang di plat sepeda motor dan kendaraan roda empat”.¹⁴ Selain itu ada beberapa pasal yang tidak terdapat unsur kejelasannya dan tidak adanya pengaturan hak dan kewajiban para pihak, hal ini tentu saja sangat merugikan masyarakat apalagi memang pada dasarnya peraturan daerah ini kurang dilakukan sosialisasi sehingga masyarakat kurang mengetahui maksud diadakannya Peraturan Daerah ini.

¹³ Sinar Ngawi Media, *Parkir Berlangganan Menuai Masalah*, <http://www.sinarngawi.com/2012/12/parkir-berlangganan-menuai-masalah.html>, Diakses Pada Tanggal 7 juni 2016, Pukul 20.00 WIB

¹⁴ *Ibid*

Berdasarkan paparan latar belakang di atas maka tesis ini berjudul **“PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH BERDASARKAN ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN YANG BAIK (Studi Tentang Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Retribusi Pelayanan Parkir Di Tepi Jalan Umum Di Kabupaten Ngawi)”**