

**MEKANISME PEMBENTUKAN PERATURAN WALIKOTA BANDAR
LAMPUNG TENTANG PAJAK BUMI DAN BANGUNAN**

(Skripsi)

Oleh

NICO NOVIANSYAH



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2017**

ABSTRAK

MEKANISME PEMBENTUKAN PERATURAN WALI KOTA BANDAR LAMPUNG TENTANG PAJAK BUMI DAN BANGUNAN

Oleh

Nico Noviansyah

Penulisan skripsi ini bertujuan untuk memahami tentang mekanisme pembentukan peraturan wali kota Bandar Lampung tentang kenaikan pajak bumi dan bangunan. Pembahasan tentang kenaikan pajak bumi dan bangunan di kota Bandar Lampung diawali dengan dibuatnya peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 120 Tahun 2011 kebijakan pemerintah Kota Madya Bandar Lampung dinilai menjadi permasalahan ketika belum adanya peraturan daerah Kota Madya Bandar Lampung mengenai Pajak Bumi dan Bangunan. Metode penelitian yang digunakan pendekatan normatif yuridis dan untuk melengkapi data yang diperoleh penulis melakukan kajian kepustakaan, peraturan perundang-undangan dan buku yang terkait masalah pajak bumi dan bangunan. Hasil pembahasan terhadap kajian kepustakaan menunjukkan bahwa peraturan kenaikan pajak bumi dan bangunan di Kota Bandar Lampung dilihat dari mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan dengan menggunakan pemahaman bahwa delegasi dari peraturan daerah juga mempunyai kekuasaan membentuk Peraturan Kepala Daerah/Keputusan Kepala Daerah yang berasal dari *Freies Ermessen* yang menyatakan bahwa dalam hal belum ada peraturan perundang-undangan maka Peraturan kebijakan bukan sebagai peraturan perundang-undangan, sehingga Pelaksanaan Peraturan Walikota tersebut tidak bersifat mengikat. Apabila Peraturan Walikota Bandar Lampung didahului oleh Peraturan Daerah/walikota (PERDA), maka pelaksanaan peraturan walikota bandar Lampung tersebut mengikat dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-Undangan dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Namun dalam praktek pelaksanaannya, seringkali dijumpai produk peraturan kebijakan (*beleidregel, policy rule*) yang memiliki karakteristik berbeda dengan peraturan perundang-undangan. Produk peraturan kebijakan tidak terlepas dari penggunaan *Freies Ermessen*, yaitu badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan merumuskan kebijaksanaannya dalam berbagai bentuk "*juridische regels*" seperti peraturan, pedoman, pengumuman, surat edaran dan mengumumkan kebijaksanaan itu.

Kata Kunci : Mekanisme, Peraturan, dan Kebijakan.

ABSTRACT

MECHANISM OF FORMATION OF REGULATION BANDAR LAMPUNG MAYOR OF LAND AND BUILDING TAX

By

NICO NOVIANSYAH

This thesis aims to understand the formation mechanism of regulation mayor Bandar Lampung on tax increases land and buildings. Discussion about rising property taxes in the city of Bandar Lampung begins with the making of Bandar Lampung Mayor regulation Number 120 of 2011 of government policies in the Municipality of Bandar Lampung is considered to be a problem when there are no local regulations Municipality of Bandar Lampung on land and building tax. The method used normative juridical approach and to complement the data obtained by the authors conducted a study of literature, legislation and books related property tax issues. Results of the discussion to the study of literature indicates that the rules increase in property tax in the city of Bandar Lampung views of the formation mechanism of laws and regulation by using the understanding that the delegation of regulatory regions also have the power to make regulations regional Head/Decree of the Head of the region derived from *Freies Ermessen* that states that in case there is no legislation regulation policy rather than as legislation, so the Mayor Implementing Regulations are not binding. If the Mayor Regulation Bandar Lampung preceded by Regional Regulation/mayor (Government), the implementation of rules Lampung city mayor shall be binding and in accordance with the laws and invitation and have binding legal force. But in practice its implementation, regulatory policy is often found products (*beleidregel, police rule*) which has different characteristics with legislation. Product regulatory policy can not be separated from the use *Freies Ermessen*, which is the body or official concerned state administration to formulate its discretion in any from “*Juridische regels*” such as rules, guidelines, announcements, circulars and announced that wisdom.

Keywords : Mechanism, Regulation and Policy .

**MEKANISME PEMBENTUKAN PERATURAN WALIKOTA BANDAR
LAMPUNG TENTANG PAJAK BUMI DAN BANGUNAN**

**Oleh
Nico Noviansyah**

Skripsi

**Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar
SARJANA HUKUM**

Pada

**Bagian Hukum Tata Negara
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2017**

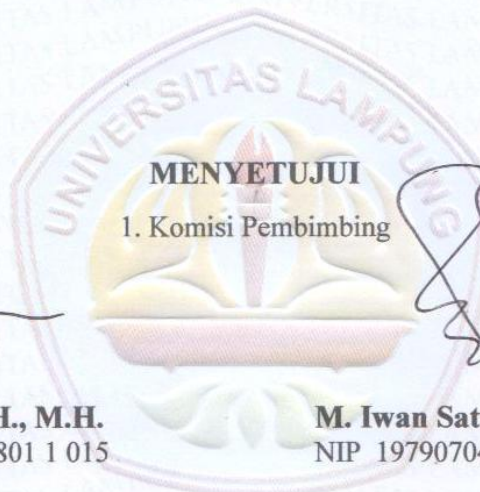
Judul Skripsi : **MEKANISME PEMBENTUKAN PERATURAN
WALIKOTA BANDAR LAMPUNG TENTANG
PAJAK BUMI DAN BANGUNAN**

Nama Mahasiswa : **Nico Noviansyah**

No. Pokok Mahasiswa : **0912011056**

Bagian : **Hukum Tata Negara**

Fakultas : **Hukum**



MENYETUJUI

1. Komisi Pembimbing

Ahmad Saleh, S.H., M.H.
NIP 19780925 200801 1 015

M. Iwan Satriawan, S.H., M.H.
NIP 19790704 201012 1 002

2. Ketua Bagian Hukum Tata Negara

Rudy, S.H., LL.M., LL.D.
NIP 19810104 200312 1 001

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua : **Ahmad Saleh, S.H., M.H.**

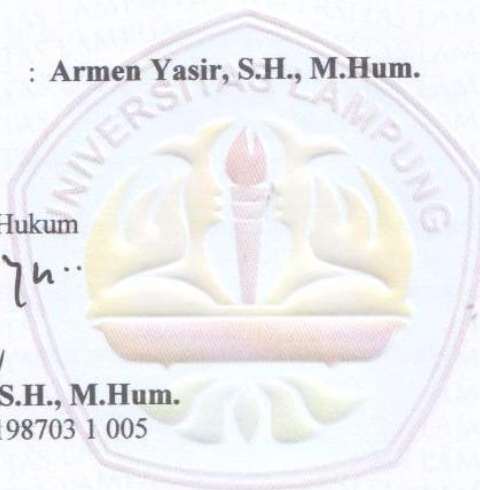
Sekretaris/Anggota : **M. Iwan Satriawan, S.H., M.H.**

Penguji Utama : **Armen Yasir, S.H., M.Hum.**



2. Dekan Fakultas Hukum

Armen Yasir, S.H., M.Hum.
NIP. 19620622 198703 1 005



Tanggal Lulus Ujian Skripsi : **29 Desember 2016**

LEMBAR PERNYATAAN

Dengan ini menyatakan dengan sebenarnya bahwa :

1. Skripsi dengan judul **“Mekanisme Pembentukan Peraturan Walikota Bandar Lampung Tentang Pajak Bumi Dan Bangunan”** adalah karya saya sendiri dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan atas karya orang lain dengan cara tidak sesuai dengan etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik atau yang disebut plagiarisme.
2. Hak intelektual atau karya ilmiah ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Atas pernyataan ini, apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidaksesuaian, saya bersedia menanggung akibat atas sanksi yang di berikan kepada saya, saya bersedia di tuntutan sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, Desember 2016
Penulis

NicoNoviansyah
NPM 0912011056



RIWAYAT HIDUP



Penulis dilahirkan di Bandar Lampung, pada Tanggal 18 November 1991. Penulis merupakan anak pertama dari dua bersaudara dari pasangan Bapak Alm.Riswanto dan Ibu Sulyati yang sangat penulis sayangi.

Penulis menempuh pendidikan di Sekolah Dasar (SDN) 1 Tanjung Gading, Bandar Lampung diselesaikan pada tahun 2003. Kemudian penulis melanjutkan pendidikan Tingkat Pertama di Madrasah Tsanawiyah Negeri (MTSN 1) Bandar Lampung diselesaikan pada tahun 2006. Kemudian melanjutkan Sekolah Menengah Atas di Madrasah Aliyah Negeri (MAN 2) Tanjung Karang, Bandar Lampung diselesaikan pada tahun 2009.

Pada Tahun 2009, penulis terdaftar sebagai mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Lampung, melalui jalur undangan (PKAB). Selama kuliah penulis aktif diberbagai organisasi internal maupun organisasi external kampus. Di Organisasi internal kampus penulis aktif di organisasi seperti Majelis Permusyawaratan Mahasiswa (Waka II MPM-U) Universitas Lampung, Dewan Permusyawaratan Mahasiswa (DPM-U) Universitas Lampung, Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) FH Unila, UKMF Mahasiswa Pengkaji Masalah Hukum (UKMF MAHKAMAH) FH Unila, Himpunan Mahasiswa Hukum Tata Negara (HIMA HTN), Sedangkan di organisasi external kampus penulis aktif di organisasi Himpunan Mahasiswa Islam

(HMI) Komisariat Hukum UNILA dan HMI Cabang Bandar Lampung yang selama ini sudah banyak memberikan pengetahuan dan pengalaman kepada penulis, sehingga penulis banyak sekali mendapatkan pembelajaran – pembelajaran yang mungkin tidak didapatkan dalam perkuliahan.

Pada tahun 2013, penulis mengikuti Kuliah Kerja Nyata (KKN) yang ditempatkan di Desa Pangkal Mas Mulya kabupaten Mesuji Kecamatan Mesuji Timur untuk mengabdikan dan mengaplikasikan ilmu pengetahuan kepada masyarakat. Selama mengikuti kuliah kerja nyata, banyak sekali pengetahuan dan pengalaman yang didapatkan penulis ketika kelak penulis terjun langsung dalam kehidupan bermasyarakat.

PERSEMBAHAN

Dengan mengucapkan puji syukur kepada Allah SWT, atas rahmat dan hidayahNya, maka dengan ketulusan dan kerendahan hati serta setiap perjuangan dan jerih payahku, aku persembahkan sebuah karya ini kepada :

1. Kedua Orang tua ku, Alm.ayahku dan ibundaku yang kuhormati, kusayangi dan kucintai, terimakasih untuk setiap pengorbanan, kesabaran, kasih sayang untuk keberhasilanku dan untuk semangat, nasihat dan do'a disetiap shalat dan sujudnya. Tidak akan pernah terbalas dan tertebus jasa kalian yang telah merawat dan membesarkan aku. Hanya pengabdian dan keberhasilan lah janjiku untuk menjadi orang yang berguna dan bermanfaat.
2. Untuk Istriku Siti Juliana Nintias, terimakasih banyak atas do'a, dan semangat yang tiada henti-hentinya selama ini diberikan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dan untuk adikku Dedi Pratama, terimakasih banyak atas do'a dan dorongannya, semoga kita menjadi anak yang berbakti pada orang tua dan berguna bagi bangsa dan agama serta kepada keluarga besarku yang selalu mendoakan diriku dan kepada semua teman-teman seperjuanganku terimakasih telah banyak membantu dan memberikan support selama kuliah di Fakultas Hukum Unila.

Saya persembahkan hasil jerih payahku ini kepada kalian semua yang ku cintai dan ku sayang.

Almamater Tercinta

MOTTO

“Kemenangan yang seindah-indahnya dan sesukar-sukarnya yang boleh direbut oleh manusia ialah menundukkan diri sendiri”.

(Ibu Kartini)

“Orang-orang yang sukses telah belajar membuat diri mereka melakukan hal yang harus dikerjakan ketika hal itu memang harus dikerjakan, entah mereka menyukainya atau tidak”.

(ALDUS HUXLEY)

Sesungguhnya bersama kesulitan ada kemudahan

(QS: Al-Insyirah ayat 6)

**“BUNGA YANG TIDAK AKAN LAYU SEPANJANG ZAMAN
ADALAH KEBAJIKAN”.**

(WILLIAM COWPER)

KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmanirrohim

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat serta hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Skripsi dengan judul “Mekanisme Pembentukan Peraturan Walikota Bandar Lampung tentang Pajak Bumi dan Bangunan ” adalah salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Universitas Lampung.

Penulis menyadari selesainya skripsi ini tidak terlepas dari partisipasi, bimbingan serta bantuan dari berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung. Maka dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada :

1. Bapak Armen Yasir, S.H.,M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung sekaligus sebagai Pembahas I atas waktu, saran, masukan dan kritik membangunnya kepada penulis untuk dapat menyempurnakan skripsi ini.
2. Bapak Rudy, S.H., LL.M., LL.D., selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah banyak memberikan masukan, saran maupun kritik kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

3. Bapak Ahmad Saleh, S.H.,M.H., selaku Pembimbing I yang telah memberikan kesempatan, bimbingan dan masukan-masukan yang membangun, memotifasi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
4. Bapak M.Iwan Satriawan, S.H.,M.H., selaku Pembimbing II yang telah memberikan kesempatan dan bimbingan kepada penulis untuk dapat menyempurnakan skripsi ini.
5. Ibu Martha Riananda, S.H.,M.H., selaku Pembahas II atas waktu, saran, masukan dan kritik membangunnya kepada penulis untuk dapat menyempurnakan skripsi ini.
6. Ibu Nila Nargis, S.H.,M.H., selaku Pembimbing Akademik selama penulis menjadi mahasiswa Fakultas Hukum universitas Lampung.
7. Para Dosen Bagian Hukum Tata Negara Khususnya dan Fakultas Hukum Universitas Lampung umumnya yang telah memberikan bimbingan dan pengajarannya selama penulis menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lampung.
8. Para sesepuh Gedung B : Pakde Marji, Mas Pendi, Tri Marsal,Bang Hadi, prof.Narto yang telah setia menjadi teman ngobrol sambil ngopi dan memberikan motivasi pada penulis, terimakasih atas waktu, saran dan ngobrol-ngobrol sambil ngopinya.
9. Seluruh staf dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah membantu penulis dalam proses akademis dan kemahasiswaan atas bantuannya selama penyusunan skripsi ini.

10. Buat Keluarga besarku dan saudara-saudaraku : Kedua Orangtuaku, adikku dedi pratama, istriku siti Juliana nintias, Buya, Ayah pangkal, Biksu, Paksu, Om Redi, dian, alex, yanda, gilang, sarah dll atas do'a, semangat dan dukungannya yang terus menerus diberikan selama penulis menyelesaikan skripsi ini, tidak akan bisa saya hitung seberapa besar pengorbanan yang telah kalian berikan selama ini.
11. Untuk semua sahabat-sahabatku : Moh.Marthadinata, wandi, Yossan, Jo, abi, Keling Muhammad Ruchiyat, Robby Juliantama, Ditto dwi purnomo, Amri, Caki, dima p.girsang, Kimung, Nando, Agung dll. Terimakasih atas kebersamaan kalian semua.
12. Untuk sahabat setiaku : Bang Yoni Patriadi, Agus Tomi, Arief Rahman Hakim, Ahmad Fatoni Terimakasih banyak atas do'a, kebersamaan, kesetiaan, motivasi dan bantuannya semoga kita semua dapat menjadi orang yang bermanfaat dan sukses dalam berkarier kelak, aminnnnn .
13. Untuk semua sahabat-sahabat khususnya jurusan Hukum Tata Negara : Riki Indra, Malicia, Raisya Malida, Dinarti, Mushab, Zulqodri Anan, moh.amin putra terimakasih banyak atas suasana kekeluargaanya selama ini serta kebersamaanya dan motivasinya semoga kita semua menjadi orang yang bermanfaat dan sukses.
14. Sahabat-sahabat hijau-hitam: Heri Hidayat, Febri Kurniawan, Aswan, Andi KJN, Agus Tomi, Arief Rahman Hakim, Ahmad Fatoni, Azam, Uyung, Mogin, andri sisnur, Novi Irawan, Andriawan Kusuma, Suntan, Galuh,

Ruchiyat, Inggit, dani, insan, Aristo, Bagus, jaya, Haves, sutono dan yang lain-lain yang telah membantu dan bekerjasama dalam persahabatan.

15. Keluarga Besar HMI Cabang Bandar Lampung khususnya Komisariat Hukum Unila semuanya tanpa terkecuali. Terimakasih atas kebersamaan kalian semua.

16. Untuk Mak ita, Kiyai Apri, Yuk ita, Mak ciprut dan semua masyarakat kantin FH Unila, terimakasih banyak sudah memberi keringanan untuk bisa ngutang dikala bokek dan banyak membantu meringankan beban keuangan, semoga tetap diberi kesehatan dan rizki, aminnnn !!

17. Untuk Alamamaterku tercinta yang sudah memberi banyak wawasan dan pengalaman berharga.

Semoga skripsi ini dapat berguna dan bermanfaat bagi agama, masyarakat, bangsa dan negara, para mahasiswa, akademisi, serta pihak-pihak lain yang membutuhkan terutama bagi penulis. Saran dan kritik yang bersifat membangun sangat diharapkan. Akhir kata penulis ucapkan terima kasih. Semoga Allah SWT senantiasa memberikan perlindungan dan kebaikan bagi kita semua. Amin yaa robbal alamin .

Bandar Lampung, Desember 2016
Penulis

Nico Noviansyah

DAFTAR ISI

	Halaman
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	7
1.3 Ruang Lingkup	7
1.4 Tujuan Penelitian	7
1.5 Kegunaan Penelitian	7
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA	9
2.1 Pemerintahan Daerah Kota	9
2.1.1 Pengertian Pemerintahan Daerah Kota.....	9
2.1.2 Peraturan Daerah Kabupaten/Kota	11
2.2 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	25
2.2.1 Definisi Peraturan Perundang-undangan.....	25
2.2.2 Asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan	29
2.2.3. Landasan Hukum Peraturan Perundang-undangan	34
2.3 Pajak Bumi dan Bangunan	39
 BAB III METODE PENELITIAN	43
3.1 Tipe Penelitian	43

3.2 Pendekatan Penelitian	43
3.3 Pendekatan Masalah	44
3.4 Jenis dan Sumber Data	45
3.5 Teknik Pengumpulan Data	46
3.6 Pengolahan Data	47
3.7 Analisis Data	47
 BAB IV PEMBAHASAN	 48
4.1 Gambaran Umum Kota Bandar Lampung	48
4.2 Peraturan Walikota Bandar Lampung tentang Pajak Bumi dan Bangunan	52
4.3 Pelaksanaan Peraturan Walikota Bandar Lampung tentang Kenaikan Pajak Bumi Dan Bangunan	65
 BAB V PENUTUP	 72
5.1 Kesimpulan	72
5.2. Saran	73
 DAFTAR PUSTAKA	

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum, Ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945¹. Sebagai negara hukum, maka aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum. Dalam negara hukum yang demokratis peran hukum sebagai sarana untuk mewujudkan kebijakan pemerintah dan memberikan legitimasi terhadap kebijakan publik sangat strategis. Oleh karena itu, kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat yang dilakukan menurut Undang-Undang Dasar (*constitutional democracy*).

Sistem negara kesatuan menggambarkan bahwa hubungan antar pemerintah pusat dan daerah berlangsung secara inklusif (*inclusif authority model*) dimana otoritas pemerintah daerah tetap dibatasi oleh pemerintah pusat melalui suatu sistem kontrol yang berkaitan dengan pemeliharaan kesatuan².

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ketika Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 digantikan dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, hal

¹.Lihat UUD 1945, Amandemen IV

² Bambang Yudhoyono, *otonomi daerah, desentralisasi dan pengembangan SDM Aparatur Pemda dan anggota DPRD*, Jakarta: pustaka sinar harapan, Hlm.5.

tersebut dapat kita lihat dari perbedaan yuridis maupun filosofis. Perbedaan yuridis tertuang dalam bentuk pasal-pasal yang mengatur hal-hal yang tidak di atur dalam Undang-Undang sebelumnya, sedangkan perbedaan filosofis terlihat dari makna dan orientasi yang secara tersurat terkandung dalam pasal-pasal yang sebelumnya tak diatur dalam Undang-Undang sebelumnya.

Dalam rangka menjalankan peran desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan³, pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintahan konkuren berbeda dengan pemerintah pusat yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut. Dalam pasal 9 ayat 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa, urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan daerah Kabupaten/Kota. Pembagian tersebut berdasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi dan eksternalitas serta kepentingan strategis nasional untuk melaksanakan otonomi daerah.

Pada Pasal 18 ayat (1) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dalam

³ Dalam UU No.23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, yang dimaksud dengan :
Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonomi untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Undang-Undang. Hal tersebut berarti bahwa negara mengakui adanya pemerintahan di daerah yang diawali dengan adanya suatu desentralisasi.

Prinsip otonomi di Indonesia saat ini menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, artinya daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-undang pemerintahan daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintah dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan lainnya. Selain itu, adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Seiring dengan prinsip ini, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Dengan mengedepankan prinsip otonomi setiap daerah memiliki kewajiban untuk meningkatkan daya saing, pemerataan serta mengoptimalkan potensi di daerah. Secara politik otonomi daerah merupakan langkah menuju demokratisasi artinya pemerintah lebih dekat dengan rakyat sehingga kehadiran pemerintah lebih dirasakan oleh rakyat dan keterlibatan rakyat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pembangunan semakin nyata. Sedangkan secara ekonomi otonomi diyakini dapat mencegah eksploitasi pusat terhadap daerah, menumbuhkan inovasi masyarakat serta mendorong motivasi masyarakat untuk lebih produktif.

DPRD dan Kepala Daerah merupakan elemen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pada kerangka otonomi daerah. Secara politik telah terjadi pergeseran kekuasaan pembentukan peraturan daerah dari Kepala Daerah kepada DPRD. Namun demikian DPRD selalu mengalami perkembangan yang sangat drastis dalam era otonomi daerah⁴. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, setiap daerah memerlukan perangkat daerah sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah pusat. Lembaga-lembaga daerah tersebut terdiri dari Lembaga Eksekutif daerah dan Lembaga Legislatif daerah ketentuan tersebut telah diatur dalam UUD 1945. Daerah provinsi memiliki status sebagai daerah dan merupakan Wilayah administratif, Sedangkan daerah kabupaten dan daerah kota diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan

⁴Dr.H.Boedianto Akmal, *Hukum Pemerintahan Daerah Pembentukan Perda APBD Partisipatif*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2010, hal 41.

mengurus pemerintahannya dan kepentingan masyarakatnya menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat⁵.

Walikota merupakan kepala pemerintahan kota yang bertugas melaksanakan kebijakan daerah kota dan peraturan undang-undang lainnya. Sebagai kepala pemerintah di tingkat kota, walikota bersama DPRD kota menjalankan kebijakan-kebijakan daerah. Walikota dalam melaksanakan tugasnya mempertanggungjawabkan kepada rakyat melalui DPRD kota.

Di era otonomi, Walikota memiliki peranan yang sangat penting dalam membuat kebijakan strategis. Realitas yang terjadi saat ini, tidak jarang kewenangan tersebut dilaksanakan tidak selaras bahkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*vertical*) atau peraturan perundang-undangan yang sama (*horizontal*). Oleh karenanya, Kepala daerah (walikota) dan DPRD kota dalam membentuk peraturan daerah harus selalu memperhatikan asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan sesuai dengan prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi.

Kebijakan Pemerintah Kota Bandar Lampung menaikkan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) hingga 300 persen dari kebijakan penyesuaian NJOP (nilai jual objek pajak), menuai reaksi dan penolakan dari masyarakat seperti yang diberitakan oleh media

⁵ .Jimly Asshididique, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

masa fajar sumatera⁶. Penolakan tersebut karena pemerintah kota memutuskannya dengan cara sepihak tidak melalui mekanisme pembahasan dengan DPRD. Apalagi kenaikan tersebut dibarengi dengan kenaikan harga BBM, inflasi hingga 5 persen sehingga masyarakat merasa terbebani dengan kenaikan Pajak Bumi dan Bangunan hingga 300 persen⁷. Polemik tersebut berlanjut karena pemerintah kota Bandar Lampung hanya berdasarkan Peraturan Walikota untuk menetapkan kenaikan PBB. Penulis sangat tertarik untuk membahas dan mengetahui fenomena yang terjadi terhadap kebijakan pemerintah Kota Bandar Lampung menaikkan Pajak Bumi dan Bangunan berdasarkan peraturan Walikota bukan melalui Peraturan Daerah sehingga menimbulkan pertanyaan mengenai kedudukan Peraturan Walikota. Berdasarkan permasalahan diatas, penulis ingin membahas mengenai “Mekanisme pembentukan peraturan walikota Bandar lampung tentang Pajak Bumi dan Bangunan”

⁶Fajar sumatera, Rabu 3 April, 2013

⁷Ibid. Fajar Sumatera

1.2 Rumusan Masalah

Pertanyaan penelitian dalam penulisan skripsi ini dapat dirumuskan sebagai berikut yaitu:

- a. Bagaimanakah mekanisme pembentukan peraturan walikota Bandar Lampung tentang kenaikan Pajak Bumi dan Bangunan ?
- b. Bagaimanakah pelaksanaan peraturan walikota kota Bandar Lampung tentang kenaikan pajak bumi dan bangunan?

1.3 Ruang Lingkup

Ruang lingkup penelitian ini masuk dalam ranah Hukum Tata Negara dan penelitian ini dilakukan di Pemerintahan Kota Bandar Lampung dengan memfokuskan pembahasan pada mekanisme pembentukan peraturan walikota terhadap kenaikan Pajak Bumi dan Bangunan di Kota Bandar Lampung.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang disampaikan, maka penelitian ini bertujuan :

1. Melaksanakan Tri Dharma Perguruan Tinggi.
2. Mengembangkan ilmu pengetahuan hukum.
3. Untuk mengetahui mekanisme pembentukan peraturan walikota terhadap kenaikan Pajak Bumi dan Bangunan di Kota Bandar Lampung.
4. Untuk mengetahui kekuatan hukum terhadap peraturan walikota.

1.5 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan akan memberikan nilai bagi semua pihak. Adapun manfaat dari penelitian yaitu :

a. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengembangan ilmu Hukum Tata Negara yang terkait mekanisme pembentukan peraturan walikota terhadap Kenaikan Pajak Bumi dan Bangunan di Kota Bandar Lampung serta apakah peraturan kepala daerah tersebut mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

b. Manfaat Praktis

1. Untuk menambah pengetahuan bagi penulis mengenai mekanisme pembentukan peraturan walikota dan bagi pemerintah daerah sebagai masukan dalam pengambilan Kebijakan sehingga dapat tercipta penyelenggaraan pemerintahan yang baik untuk kesejahteraan masyarakat Kota Bandar Lampung.
2. Untuk Masyarakat penelitian ini ditujukan sebagai tambahan pengetahuan mengenai mekanisme pembentukan peraturan walikota terhadap kenaikan Pajak Bumi dan Bangunan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pemerintahan Daerah Kota

2.1.1 Pengertian Pemerintahan Daerah Kota

Dalam kepustakaan banyak dijumpai istilah “pemerintah” dan “pemerintahan”.Kedua istilah tersebut dalam keseharian seolah-olah mempunyai pengertian yang sama, namun sebenarnya dalam kajian etimologis, istilah pemerintah berasal dari kata “perintah” yang berarti menyuruh melakukan sesuatu, sehingga dapat dikatakan bahwa:

- a. Pemerintah adalah kekuasaan memerintah suatu negara atau badan yang tertinggi, yang memerintah suatu negara, seperti kabinet merupakan suatu pemerintah;
- b. Pemerintahan dilihat dari segi tata bahasanya merupakan kata “jadian” yang memperoleh akhiran “an”, artinya pemerintah sebagai subyek melakukan tugas/kegiatan. Sedangkan cara melakukan tugas/kegiatan itu disebut sebagai “pemerintahan” atau dengan kata lain, “pemerintahan” adalah perbuatan manusia. Sedangkan akhiran “an” mengandung arti jamak.⁸

Apabila dipahami terhadap kedua istilah tersebut, maka secara dasar memiliki perbedaan yang signifikan, pemerintah mengandung pengertian yang menunjuk pada suatu badan

⁸ Muhammad Fauzan ,*Hukum Pemerintahan Daerah(Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah)*,STAIN Press,Purwokerto,2002,hal.16

atau alat kelengkapan yang menjalankan suatu fungsi. Sedangkan pemerintahan mengandung pengertian menunjuk pada suatu fungsi yang dijalankan atau dikerjakan. Sehingga dapat disimpulkan dari kedua istilah tersebut bahwa pemerintah lebih mengarah kepada subjek sedangkan pemerintahan kepada objek. Suatu organ pemerintah yang menjalankan fungsinya dalam suatu bidang tertentu mempunyai lingkup arti yang berbeda, yaitu pemerintah dalam arti sempit dan luas.

- a. Pemerintah dalam arti sempit adalah menunjuk kepada aparatur atau alat perlengkapan negara yang melaksanakan tugas dan kewenangan pemerintahan dalam arti sempit yang diartikan hanya sebagai tugas dan kewenangan negara dalam bidang eksekutif;
- b. Pemerintah dalam arti luas adalah menunjuk kepada semua aparatur /alat perlengkapan negara sebagai kesatuan yang menjalankan segala tugas dan kewenangan / kekuasaan negara atau pemerintahan dalam arti luas meliputi bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁹

Istilah “penyelenggaraan pemerintahan” adalah merupakan suatu bentuk proses adanya pelaksanaan kegiatan yang merupakan dengan tugas atau kewenangan negara yang dimiliki oleh badan pemerintah dalam hal ini eksekutif saja. Hal ini berlaku baik ditingkat Pusat maupun Daerah yang bermula dari adanya suatu pembagian kekuasaan dari pusat ke daerah. Sebagaimana diketahui bahwa dalam pembagian kekuasaan dibagi menjadi dua yaitu pembagian kekuasaan secara horizontal dan pembagian kekuasaan secara vertikal. Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah merupakan suatu pembagian kekuasaan yang ada dalam suatu negara yang mana diserahkan ke dalam tiga

⁹Ibid, hal 17

badan yang sejajar kedudukannya yaitu kekuasaan eksekutif yang diserahkan kepada pemerintah, kekuasaan legislatif kepada parlemen dan yudikatif kepada peradilan. Sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal adalah merupakan pembagian kekuasaan dari pemerintah yang lebih tinggi (pusat) ke yang lebih rendah “daerah”.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menentukan bahwa : “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik,. Kemudian Pasal 4 ayat (1) menentukan : “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.” Dan Pasal 18 ayat (1) menentukan bahwa : “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang dimaksud dengan Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pasal 2 ayat (1) dijelaskan pula bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota.

2.1.2 Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2014 pasal 59 ayat 1 menyatakan bahwa “setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala

daerah”. Selanjutnya pada pasal 59 ayat 2 menyebutkan bahwa “Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah provinsi disebut Gubernur, untuk daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk daerah kota disebut Walikota.

Dalam pasal 65 ayat 1 Undang-Undang No.23 Tahun 2014 mengatur mengenai tugas kepala daerah. Kepala daerah mempunyai tugas :

- a. Memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang RPJPD dan rancangan perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD,serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD, rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuanperaturan perundang-undangan;
- f. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian pasal 65 ayat 2 mengatur mengenai wewenang kepala daerah. Dalam melaksanakan tugas kepala daerah berwenang :

- a. Mengajukan rancangan perda;
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- d. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam pasal 67 menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban sebagai berikut:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
- e. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- f. Melaksanakan program strategis nasional; dan
- g. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua Perangkat Daerah.

Selain mempunyai kewajiban tersebut, kepala daerah mempunyai kewajiban menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban dan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Laporan keterangan pertanggungjawaban disampaikan kepada DPRD dalam satu tahun paling lambat 3 bulan setelah tahun anggaran berakhir. Selain itu, pada pasal 72 disebutkan bahwa Kepala daerah menyampaikan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat bersamaan dengan penyampaian laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selanjutnya, pasal 76 Undang-Undang No 23 Tahun 2014 mengatur tentang larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah, sebagaimana dijelaskan sebagai berikut:

- a. Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan pribadi, keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Membuat kebijakan yang merugikan kepentingan umum dan meresahkan sekelompok masyarakat atau mendiskriminasi warga negara dan/atau golongan masyarakat lain yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- c. Menjadi pengurus suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah atau pengurus yayasan bidang apapun;
- d. Menyalahgunakan wewenang yang menguntungkan diri sendiri dan/atau merugikan daerah yang dipimpin;
- e. Melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- f. Menjadi Advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan selain sebagaimana dimaksud dalam pasal 65 ayat (1) huruf e;
- g. Menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya;
- h. Merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
- i. Melakukan perjalanan ke luar negeri tanpa izin dari menteri; dan
- j. Meninggalkan tugas dan wilayah kerja lebih dari 7 (tujuh) hari berturut-turut atau tidak berturut-turut dalam waktu 1 (satu) bulan tanpa izin menteri untuk gubernur dan wakil gubernur serta tanpa izin gubernur untuk bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota.

Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Keberadaan peraturan daerah merupakan bentuk dari pemberian kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, sebab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat diperlukan adanya peraturan lebih lanjut berupa peraturan daerah, peraturan daerah terdiri atas :

- a. Peraturan daerah Provinsi yang berlaku di provinsi tersebut. Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang berlaku di Kabupaten/Kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/kota dengan

persetujuan bersama Bupati/Walikota. Peraturan Daerah Kabupaten/kota tidak subordinat terhadap peraturan daerah Provinsi¹⁰.

Peraturan daerah dibentuk oleh DPRD bersama Gubernur pada daerah Provinsi dan pada daerah kabupaten/kota dibentuk oleh DPRD kabupaten/kota bersama bupati/walikota, sesuai dengan mekanisme yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan untuk dibahas bersama dan untuk mendapat persetujuan bersama terhadap rancangan peraturan daerah sebelum disahkan menjadi peraturan daerah.

Peraturan Daerah adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya. Oleh karena itu materi peraturan daerah secara umum memuat antara lain :

- a. Hal-hal yang berkaitan dengan rumah tangga daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan organisasi pemerintah daerah;
- b. Hal-hal yang berkaitan dengan tugas dan pembantuan, dengan demikian Perda merupakan produk hukum dari pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, yaitu melaksanakan hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri sekaligus perda merupakan legalitas untuk mendukung Pemerintah Provinsi sebagai daerah otonom¹¹.

Dalam rangka membuat peraturan perundang-undangan maupun peraturan daerah terdapat tiga (3) dasar atau landasan sebagai berikut :

1. Landasan Filosofis, perundang-undangan dihasilkan mempunyai landasan filosofis (*filisofische groundslag*) apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan

¹⁰ . Sari Nugraha. *Problematika Dalam Pengujian dan Pembatalan Perda Oleh Pemerintah Pusat*, Jurnal Hukum Bisnis Volume 23 No.1.2004, hlm 27

¹¹ Rosidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm 23

pembenaran (*Rechtvaardiging*) dikaji secara filosofis. Jadi undang-undang tersebut mempunyai alasan yang dapat dibenarkan apabila dipikirkan secara mendalam.

2. Landasan Sosiologis, suatu perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (*sociologische groundslog*) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyekinan atau kesadaran hukum masyarakat.
3. Landasan Yuridis; landasan yuridis (*Rechtground*) atau disebut juga dengan landasan hukum adalah dasar yang terdapat dalam ketentuan-ketentuan hukum yang lebih tinggi derajatnya. Landasan yuridis dibedakan pula menjadi dua macam, yaitu :
 - a. Segi formal adalah ketentuan hukum yang memberikan wewenang kepada badan pembentukkannya
 - b. Segi material adalah ketentuan-ketentuan hukum tentang masalah atau persoalan apa yang harus diatur.

Menurut Bagir Manan¹², dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengacu kepada tiga landasan, yaitu :

1. Landasan yuridis (*juridische gelding*), landasan yuridis ini penting untuk menunjukan beberapa hal, yakni :
 - a. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat produk-produk hukum
 - b. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis produk-produk hukum dengan materi yang diatur
 - c. Keharusan mengikuti tata cara tertentu
 - d. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
2. Landasan sosiologis (*sociologiche gelding*), mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Produk-produk hukum yang dibuat untuk umum dapat diterima

¹²Bagir Manan , *dasar-dasar perundang-undangan Indonesia*, Jakarta : Ind-Hill Co,1992.hlm.54.

oleh masyarakat secara wajar, bahkan spontan. Dasar sosiologis termasuk pula merekam kecendrungan dan harapan-harapan masyarakat, sehingga peraturan yang dibuat dapat mengarah kepada perkembangan masyarakat. Jadi, tidak hanya merekam seketika pengalaman masyarakat menjadi aturan yang bersifat konservatif.

3. Landasan filosofis, berkaitan dengan dengan cita hukum (*rechtsidee*) tentang nilai, tujuan, dan hakikat sesuatu. Adakalanya system nilai atau landasan filosofis itu telah terangkum, baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin resmi.

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik.” Sehingga adanya daerah yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri harus diletakkan dalam kerangka negara kesatuan. Selain itu, berdasarkan pasal 18 UUD 1945 dibentuklah daerah otonom yang tujuannya adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan, yang berbunyi sebagai berikut:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan– peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Seiring perkembangan zaman, berdasarkan ketentuan UUD 1945 yang telah diperbarui, Ketetapan MPR dan Undang-Undang, sistem pemerintahan di Indonesia telah memberikan keleluasaan yang sangat luas kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antardaerah. Pelaksanaan otonomi daerah dianggap sangat penting karena tantangan perkembangan lokal, nasional, regional, dan internasional di berbagai bidang ekonomi, politik dan kebudayaan yang terus meningkat. Oleh karena itu, secara objektif mengharuskan diselenggarakannya otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional.

Agar dapat berfungsi dan dicapai tujuan pembentukannya sesuai dengan pasal 18 UUD 1945 maka kepada daerah diberikan wewenang-wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan rumah tangganya. Oleh karena itu, setiap pembentukan Daerah Otonom Tingkat I ataupun II harus selalu memperhatikan syarat-syarat kemampuan ekonomi, jumlah penduduk, luas daerah pertahanan dan keamanan yang memungkinkan daerah otonom melaksanakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.¹³

Selanjutnya bahwa di dalam pasal 18A UUD 1945, disebutkan bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur sebagaimana mestinya oleh undang-undang dengan tetap memperhatikan keragaman daerah. Hubungan yang diatur antara lain hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur berdasarkan undang-undang dan dilaksanakan secara selaras, serasi dan seimbang. Selain itu dalam pasal 18 B UUD 1945, ditegaskan bahwa :

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang.
2. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan

¹³B.N Marbun, *DPRD Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1983, hal 83

perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur didalam undang-undang.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan dalam pasal pasal tersebut (pasal 18, 18A, 18B), Maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Daerah bukan merupakan atau tidak bersifat “staat” atau negara (dalam negara);
2. Daerah itu adalah merupakan daerah otonom atau daerah administrasi;
3. Wilayah Indonesia adalah merupakan satu kesatuan yang akan dibagi dalam daerah provinsi, dan dari daerah provinsi akan dibagi ke dalam daerah –daerah yang lebih kecil seperti kabupaten atau kota;
4. Negara Indonesia mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa serata adanya suatu kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dengan budayanya sendiri dan hak-hak tradisionalnya, dan ini merupakan dasar dalam pembentukan Daerah Istimewa dan pemerintah desa;
5. Dalam suatu daerah otonom dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum;
6. Adanya suatu prinsip dalam menjalankan otonomi yang seluas-luasnya (Pasal 18 ayat 5);
7. Adanya suatu prinsip di daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasar pada asa otonomi dan tugas pembantuan.
8. Bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan daerah harus dijalankan selaras dan adil.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah telah ditetapkan untuk mengganti UU No.32 Tahun 2004 yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Muatan Undang-Undang pemerintahan daerah tersebut membawa banyak perubahan dalam

penyelenggaraan pemerintahan. Salah satunya adalah pembagian urusan pemerintahan daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan klasifikasi urusan pemerintahan yang terdiri dari urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum.

a. Pemerintahan Absolut

Dalam pasal 9 ayat (2) UU No.23 Tahun 2014 yang dimaksud dengan urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Dalam pasal 10 ayat (1) dijelaskan bahwa yang menjadi kewenangan pemerintahan absolut meliputi :

1. politik luar negeri;
2. pertahanan
3. keamanan;
4. yustisi
5. moneter dan fiskal; dan
6. agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, pemerintah pusat memiliki wewenang sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 ayat (2) meliputi :

1. Melaksanakan sendiri, atau
2. Melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di daerah atau Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.

b. Pemerintahan Konkuren

Dalam pasal 9 ayat (3) UU No.23 Tahun 2014, yang dimaksud dengan urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah Kabupaten/kota. Untuk menyelenggarakan

pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.

Urusan pemerintahan wajib yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah terbagi menjadi urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Selanjutnya pada pasal 12 ayat (1) Undang-undang No.23 tahun 2014, yang termasuk dalam Pelayanan Dasar meliputi :

1. pendidikan;
2. kesehatan;
3. pekerjaan umum dan penataan ruang;
4. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
5. ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat; dan
6. sosial.

Kemudian pada pasal 12 ayat (2) dijelaskan bahwa yang tidak termasuk dalam pelayanan dasar, meliputi :

1. tenaga kerja
2. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
3. pangan;
4. pertanahan;
5. lingkungan hidup;
6. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
7. pemberdayaan masyarakat dan desa;
8. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
9. perhubungan;
10. komunikasi dan informatika;
11. koperasi, usaha kecil dan menengah;
12. penanaman modal;
13. kepemudaan dan olah raga;
14. statistik;
15. persandian;
16. kebudayaan;
17. perpustakaan; dan
18. kearsipan.

Selanjutnya pada pasal 12 ayat (3) mengenai ketentuan pembagian urusan pemerintahan daerah dan pemerintah pusat dalam urusan pilihan, meliputi :

1. kelautan dan perikanan;
2. pariwisata;
3. pertanian;
4. kehutanan;
5. energy dan sumber daya mineral;
6. perdagangan;
7. perindustrian; dan
8. transmigrasi.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah Kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 ayat (1) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi dan eksternalitas serta kepentingan umum. Berdasarkan prinsipnya yang menjadi kriteria kewenangan pemerintah pusat adalah :

1. urusan pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
2. urusan pemerintahan yang penggunaanya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
3. urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
4. urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat; dan/atau
5. urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Berdasarkan prinsipnya yang menjadi kriteria kewenangan pemerintahan daerah provinsi adalah :

1. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota.
2. Urusan pemerintahan yang penggunaanya lintas daerah kabupaten/kota.
3. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota; dan/atau
4. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

Berdasarkan prinsipnya yang menjadi kriteria kewenangan pemerintahan daerah Kabupaten/kota adalah :

1. urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota
2. urusan pemerintahan yang penggunaanya dalam daerah kabupaten/kota

3. urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
4. urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

c. Urusan Pemerintahan Umum

Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Kemudian pada pasal 25 ayat 1 menjelaskan bahwa yang menjadi urusan pemerintahan umum, meliputi :

1. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhineka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
3. pembinaan kerukunan antar suku dan intrasuku, umat beragama, ras dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan local, regional dan nasional;
4. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
6. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
7. pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Jadi dalam rangka perwujudan dari otonomi daerah tersebut dapat meningkatkan efisiensi, menumbuhkan demokrasi, pemerataan dan keadilan dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah. Selain itu, otonomi daerah secara khusus untuk menjaga hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah serta memperkuat integrasi nasional. Maka dari itu, melalui otonomi daerah diharapkan keadaan di daerah semakin baik sehingga sesuai dengan harapan akan memberikan sebuah dampak yang baik terhadap penyelenggaraan

pemerintahan di daerah. Sudah semestinya pemerintah daerah dan DPRD mewujudkan cita-cita dan harapan masyarakat sehingga terwujudnya pemerintahan daerah yang baik dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

2.2 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

2.2.1 Definisi Peraturan Perundang-undangan

Manusia merupakan makhluk sosial sehingga dalam kesehariannya selalu berhubungan dengan manusia-manusia lainnya. Karena seringnya terjadi interaksi antara manusia tersebut, maka dibutuhkan sesuatu yang bersifat mengatur dan mengikat untuk selalu mematuhi aturan yang telah ditetapkan. Dalam kamus besar bahasa Indonesia istilah “ peraturan adalah petunjuk, kaidah atau ketentuan yang dibuat untuk mengatur¹⁴. Peraturan adalah ketentuan yang mengikat warga kelompok masyarakat sebagai panduan, tatanan dan kendalikan tingkah laku yang sesuai dan diterima oleh sebab itu setiap warga masyarakat harus mentaati aturan yang berlaku sebagai tolak ukur menilai atau membandingkan sesuatu.

Lydia Harlina Martono, mengartikan peraturan sebagai pedoman agar manusia hidup tertib dan teratur. Jika tidak terdapat peraturan, manusia bisa bertindak sewenang-wenang tanpa kendali dan sulit diatur.

Selain itu, Joko Untoro dan Tim Guru Indonesia, mengartikan bahwa peraturan merupakan salah satu bentuk keputusan yang harus ditaati dan dilaksanakan. Jadi, kita harus mentaati peraturan agar semua menjadi teratur dan orang akan merasa

¹⁴. <https://kbbi.web.id/diaksespada> tanggal 9 Mei 2016.

nyaman. Peraturan adalah tindakan yang harus dilakukan atau tidak boleh dilakukan¹⁵.

Ilmu perundang-undangan adalah suatu ilmu yang berorientasi dalam hal melakukan perbuatan (dalam hal ini adalah pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif). Selanjutnya Burkhardt Krems dalam bukunya Maria Farida Indrati menjelaskan bahwa ilmu pengetahuan perundang-undangan (*Geetzgebungswissenschaft*) merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian besar yaitu :

1. Teori Perundang-undangan (*Geetzgebungstheorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif;
2. Ilmu Perundang-undangan (*Geetzgebungzlehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.

Burkhardt Krems membagi lagi ke dalam tiga bagian yaitu :

1. Proses Perundang-undangan (*Geetzgebungfahren*);
2. Metode Perundang-undangan (*Geetzgebungsmethode*);
3. Teknik Perundang-undangan (*Geetzgebungstechnik*).¹⁶

Lingkup batasan pengertian undang-undang tidak diterangkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 hanya menyebutkan kewenangan DPR untuk membentuk undang-undang, dengan persetujuan bersama dengan

¹⁵<http://www.lepank.com/2012/08/pengertian-peraturan-menurut-beberapa-ahli.html?m=1>. diakses pada 9 Mei 2016.

¹⁶Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan Dasar -Dasar dan Pembentukannya*, Jilid I, Kansius, Yogyakarta, 2007 hal 2-3

pemerintah.

Pasal 24 ayat (1) hanya menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap UUD. Salah satu bentuk undang-undang atau *statute* yang dikenal dalam literatur adalah *local statute* atau *locale wet*, yaitu undang-undang yang bersifat lokal. Dalam literatur dikenal pula adalah istilah *local constitution* atau *locale grondwet*. Di lingkungan negara-negara federal seperti Amerika Serikat, Kanada, dan Jerman, dikenal adanya pengertian mengenai Konstitusi Federal (*Federal Constitution*) dan Konstitusi Negara-negara Bagian (*State Constitution*).

Sudikno Mertokusumo dalam bukunya *Mengenal Hukum* (suatu pengantar) menyebutkan bahwa pengertian undang-undang dapat dikategorikan kedalam 2 (dua) pengertian, diantaranya :

- a. Undang-undang dalam arti materiil yaitu Undang-undang merupakan keputusan atau ketetapan penguasa, yang dilihat dari isinya disebut undang-undang dan mengikat setiap orang secara umum.
- b. Undang-undang dalam formil yaitu Keputusan penguasa yang dilihat dari bentuk dan cara terjadinya disebut undang-undang. Jadi undang-undang dalam arti formil tidak lain merupakan ketetapan penguasa yang memperoleh sebutan “undang-undang” karena cara pembentukannya.¹⁷

Istilah “perundang-undangan” (*legislation* atau *gezetsgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu :

- a. Perundang-undangan sebagai sebuah proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah ; dan

¹⁷ Mertokusumo Sudikno, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1996 hal. 72

- b. Perundang-undangan sebagai segala peraturan negara, yang merupakan hasil proses pembentukan peraturan-peraturan baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.¹⁸

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pasal 1 (2) yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Kemudian dalam Pasal 1 (7) disebutkan pula bahwa yang dimaksud dengan Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan Gubernur. Pasal 1 (8) menyebutkan pula bahwa Peraturan Daerah Kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Berdasarkan uraian tersebut dapat dikatakan bahwa apabila berbicara tentang Ilmu perundang-undangan maka dalam prosesnya akan membahas pula mengenai pembentukan peraturan-peraturan negara dan sekaligus semua peraturan negara yang merupakan hasil dari pembentukan peraturan-peraturan negara baik yang ada ditingkat pusat maupun yang ada ditingkat daerah.

¹⁸ Aziz Syamsudin, *Praktek dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011 hal.13.

2.2.2 Asas-asas dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Asas dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai dasar hukum, dasar dan cita-cita. Sedangkan prinsip menurut kamus bahasa kontemporer diartikan sebagai dasar yang berupa kebenaran yang menjadi pokok pikiran atau bertindak.

Rusli Effendi dkk menyebutkan bahwa asas hukum mempunyai fungsi antara lain :

1. Menjaga konsistensi tetap dapat dipertahankan dalam suatu system hukum, untuk menjaga agar konflik-konflik yang mungkin timbul dalam suatu system hukum dapat diatasi dan dicarikan jalan keluar pemecahannya;
2. Menertibkan aturan dan peraturan yang lebih konkret dan khusus serta kasuistis.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. *Van der Vlies* di dalam bukunya yang berjudul “ ***Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*** ”*I.C.* membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas formal dan material bagi pembentukan perundang-undangan¹⁹. Asas-asas formal yang dikemukakan oleh *Van der Vlies* adalah sebagai berikut :

- a. Asas tujuan yang jelas; asas ini mencakup tiga hal yaitu mengenai ketepatan letak peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk, kerangka kebijakan umum pemerintahan, tujuan khusus peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk dan tujuan bagian-bagian peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk tersebut

¹⁹Indrati Farida Maria, S. *Ilmu Perundang-undangan(Proses dan Teknik Pembentukannya)*, Kanisius, Yogyakarta:2006. Hal 226-227

- b. Asas organ/lembaga yang tepat; asas ini memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ-organ/lembaga-lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan
- c. Asas perlunya pengaturan; asas ini tumbuh karena selalu terdapat alternative atau alternatif-alternatif lain untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan
- d. Asas dapat dilaksanakan, asas ini dinilai orang sebagai usaha untuk dapat ditegakkannya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sebab tidak ada gunanya suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan
- e. Asas konsesus, asas ini menunjukkan adanya kesepakatan rakyat dengan pemerintah untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Sedangkan asas-asas material dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar; asas ini adalah agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur atau susunannya
- b. Asas tentang dapat dikenali; asas ini menekankan apabila sebuah peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang lebih-lebih yang berkepentingan maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum; asas ini menunjukan tidak boleh ada peraturan perundang-undangan yang hanya ditujukan kepada sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenangan-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.
- d. Asas kepastian hukum; asas ini merupakan salah satu sendi asas umum negara berdasarkan atas hukum
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual; asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu

sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat memberikan jalan keluar selain bagi masalah-masalah juga masalah-masalah khusus²⁰.

Selain itu, A.Hamid S.Attamimi, mengemukakan bahwa pembagian asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan terdiri dari asas formal dan asas material. Asas Formal tersebut terdiri dari :

- a. Asas tujuan yang jelas;
- b. Asas perlunya pengaturan
- c. Asas organ/lembaga yang tepat;
- d. Asas materi muatan yang tepat
- e. Asas dapat dilaksanakan; dan
- f. Asas dapat dikenali.

Sedangkan asas materialnya terdiri dari :

- a. Asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental;
- b. Asas sesuai dengan Hukum Dasar;
- c. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasar Atas Hukum; dan
- d. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi²¹.

Menurut Purnadi Purbacaraka, ada enam jenis asas perundang undangan yaitu:

- a. Undang-undang tidak berlaku surut;
- b. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi ,mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generali*);
- d. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posteriore derogate lex priori*);
- e. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat;
- f. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan individu, melalui pembaharuan atau pelestarian.²²

²⁰Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif konstitusionalisme Indonesia*, Indepth Publishing, Bandar Lampung, 2012 Hlm 82-84

²¹ Indrati Farida Maria, S. *Op Cit*. Hal 230

²² Purnadi Purbacaraka dkk, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Alumni, Bandung, 1979, hal 15

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan ditentukan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi :

- a. Kejelasan tujuan; artinya tujuan dari pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; artinya bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang memiliki kewenangan. Peraturan perundang-undangan dapat dibatalkan demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan; artinya pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. Dapat dilaksanakan; artinya pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan; artinya peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan; bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah dan juga bahasa hukum jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan; dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan dan pengundangan yang sifatnya transparan dan juga terbuka. sehingga, bagi seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Asas tersebut merupakan landasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas tersebut akan terakomodir dalam perumusan norma atau pasal yang menjadi materi muatan Perda yang akan disusun. Dalam menentukan materi muatan peraturan perundang-undangan, Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas :

- a. Pengayoman, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi mengayomi seluruh masyarakat dan memberikan perlindungan hak asasi manusia yang hakiki;
- b. Kemanusiaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus bersifat manusiawi dan menghargai harkat dan martabat manusia serta tidak boleh membebani masyarakat di luar kemampuan masyarakat itu sendiri;
- c. Kebangsaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang berasaskan musyawarah dalam mengambil keputusan;
- d. Kekeluargaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas musyawarah mufakat dalam setiap penyelesaian masalah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;
- e. Kenusantaraan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari system hukum nasional yang berdasarkan Pancasila atau wilayah/daerah tertentu, sesuai dengan jenis peraturan perundang-undangan tertentu;
- f. Bhineka Tunggal Ika, yaitu setiap, perencanaan, pembuatan dan penyusunan serta materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan khususnya yang menyangkut masalah-masalah yang sensitive dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- g. Keadilan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara tanpa kecuali;

- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan materi muatannya tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat diskriminatif;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan kepastian hukum dan ketertiban masyarakat;
- j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan materi muatannya atau isinya harus mencerminkan keseimbangan, Keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat, serta bangsa dan negara.

2.3.3 Landasan Hukum Peraturan Perundang-undangan

Suatu norma hukum memiliki masa berlaku yang relatif tergantung dari norma hukum yang lebih tinggi atau di atasnya. Sehingga apabila norma hukum di atas dihapus maka norma hukum yang di bawahnya secara otomatis terhapus. Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada dibawahnya sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*.²³

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*), dimana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan

²³ Maria Farida Indrati, *Op.cit.*, hal 25

berdasar pada norma yang lebih tinggi,norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).²⁴

Selain itu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal ada 3 (tiga) landasan teori agar suatu perundang-undangan itu baik.Seperti halnya yang dikemukakan oleh *Gustav Redburg* dari Eropa bahwa ada 3 (tiga) landasan pembentukan peraturan perundang-undangan yang diterapkan di negara demokrasi antara lain :

- a. Bahwa Peraturan tersebut harus berlandaskan aspek yuridis;
- b. Bahwa Peraturan tersebut harus berlandaskan aspek filosofis;
- c. Bahwa Peraturan tersebut harus berlandaskan aspek sosiologis.

Hal itu sesuai yang dikemukakan oleh Rosjidi Ranga wijaya, bahwa perturan perundang-undangan yang baik harus memiliki tiga landasan yaitu landasan folosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.²⁵

- a. *Landasan Filosofis*, Dasar filosofis merupakan cita hukum. Atau dengan kata lain bahwafilsafat adalah pandangan hidup bangsa dan merupakan nilai-nilai moral dari suatu bangsa tersebut.Dimana dalam moral itu berisi nilai baik dan nilai buruk.Nilai baik adalah nilai yang mengandung keadilan, kebenaran, kejujuran dan semua nilai-nilai yang dianggap baik oleh masyarakat.
- b. *Landasan Sosiologis*, Dalam membuat suatu peraturan perundang-undangan harusdidasarkan pada daya guna dan hasil guna, mempertimbangkan nilai-nilai sosial yang berlaku dalam masyarakat.Peraturan yang dibuat harus berdasarkan pada keyakinan umum dan kesadaran masyarakat karenan nantinya peraturan itu akan diberlakukan kepada masyarakat.

²⁴ Aziz Syamsuddin,*Op.cit.*, hal 15

²⁵ Rosidi Ranggawidjaja,Op cit, hal 43

- c. Landasan Yuridis, Landasan yang menekankan bahwa dalam pembuatan peraturanperundang-undangan itu harus memberikan kepastian hukum seperti: ketepatan waktu,tidak ada diskriminasi .Selain itu, landasan yuridis sangat penting karena akan menunjukan adanya kewenangan dari pembuat undang-undang, adanya hierarki (tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi), adanya kesesuaian jenis, materi muatan yang akan diatur. Landasan yuridis menjadi dasar kewenangan pembuat peraturan perundang-undangan.Sehingga apabila pejabat atau badan hukum tidak disebutkan dalam undang-undang memiliki kewenangan membuat suatu peraturan maka pejabat atau badan hukum itu tidak berwenang untuk itu.Seperti dalam pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kewenangan kepada DPR untuk membentuk Undang-undang.

Indonesia merupakan negara yang sangat menjunjung tinggi keberadaan hukum, hal tersebut mensyaratkan bahwa hukum harus dipegang teguh oleh setiap warga negaranya dan semua aparatur penegak hukum. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan dan di atur menurut ketentuan-ketentuan konstitusi maupun ketentuan hukum lainnya, yaitu undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan ketentuan-ketentuan hukum lainnya.Menurut kelsen, dalam sistem hukum di Indonesia mempunyai arti yang mendalam sebagai peletak dasar teori hierarki hukum yang kemudian dijadikan landasan dalam menentukan validitas peraturan perundang-undangan di Indonesia²⁶.

Bagir manan mengatakan bahwa hukum perundang-undangan adalah hukum tertulis yang dibentuk dengan cara tertentu, oleh pejabat yang berwenang dan dituangkan dalam bentuk tertulis. Hukum perundang-undangan yang menekankan pada bentuk tertulis ini terkait erat dengan sistem eropa kontinental yang menganut legisme dengan *civil law*²⁷.

²⁶Rudy, *Op cit*, Hlm 76

²⁷ Mahfud MD. Moh, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, PT Raja Grafindo Persada. Jakarta;2010.Hlm. 123.

Dalam suatu sistem hukum, peraturan-peraturan hukum tidak boleh bertentangan satu sama lain. Jika terjadi pertentangan, maka akan berlaku secara konsisten asas-asas hukum seperti *lex specialis derogat legi generali*, *lex posterior derogat legi priori*, atau *lex superior derogat legi inferiori*. Berdasarkan teori hukum tersebut, maka asas peraturan perundang-undangan menyatakan bahwa peraturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Asas tersebut mengisyaratkan bahwa ketika terjadi konflik antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, maka aturan yang lebih tinggi hierarkinya harus di dahulukan dan aturan yang lebih rendah harus disisihkan.

Dalam sistem hukum Indonesia, teori hukum ini dimanifestasikan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hierarki peraturan perundang-undangan pertama kali ditetapkan dalam TAP MPR No.XX Tahun 1966 sebagai berikut :

1. UUD RI 1945
2. TAP MPR
3. UU/Perpu
4. Peraturan Pemerintah
5. Keputusan Presiden
6. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya, seperti :
 - a. Peraturan Menteri;
 - b. Instruksi Menteri;
 - c. Dan lain-lain.

Jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 2 TAP MPR No.III/MPR/2000 adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. TAP MPR;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);

5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan mengatur tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam pasal 7, yang dirumuskan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-undang/Peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
3. Peraturan pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Sedangkan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-undang/peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah kabupaten/kota.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa materi muatan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah Kabupaten/kota berisi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁸

²⁸Rudy, *Op Cit*, Hal 77-79

2.3. Pajak Bumi dan Bangunan

a. Dasar hukum pajak bumi dan bangunan

Landasan Hukum PBB, adalah Undang–Undang Nomor 12 Tahun 1985 Sebagaimana telah diubah dengan Undang–Undang Nomor 12 Tahun 1994 tentang Pajak Bumi dan Bangunan.

b. Arti pajak bumi dan bangunan

Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) adalah pajak negara yang dikenakan terhadap bumi dan atau bangunan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang pajak bumi dan bangunan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994. Pajak Bumi dan Bangunan adalah pajak yang bersifat kebendaan dalam arti besarnya pajak terutang ditentukan oleh keadaan objek yaitu bumi atau tanah dan bangunan. Keadaan subjek tidak ikut menentukan besarnya pajak.

Rochmat Soemitro memberikan pengertian dari pajak dan bangunan sebagai berikut :

“ Pajak bumi dan bangunan adalah pajak yang dikenakan atas harta tidak bergerak, maka yang dipentingkan adalah obyeknya dan oleh karena itu keadaan status orang atau badan yang dijadikan subjek tidak penting dan tidak mempengaruhi besarnya pajak”.

Menurut Mardiasmo pengertian pajak bumi dan bangunan adalah pajak bumi dan bangunan terdiri atas pajak terhadap bumi dan bangunan. Bumi adalah permukaan bumi dan tubuh bumi yang ada dibawahnya, meliputi tanah dan perairan serta laut wilayah Republik Indonesia. Bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam atau

dilekatkan secara tetap pada tanah dan atau perairan untuk tempat tinggal, tempat usaha dan tempat yang diusahakan.

Menurut Erly Suandy, yang dimaksud pajak bumi dan bangunan adalah pajak yang bersifat kebendaan dan besarnya pajak terutang ditentukan oleh keadaan objek atau bumi, tanah dan atau bangunan. Keadaan subjek tidak ikut menentukan besarnya pajak.

Menurut Suharno, pajak bumi dan bangunan merupakan penerimaan pajak pusat yang sebagian besar hasilnya diserahkan kepada daerah. Dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), penerimaan pajak bumi dan bangunan tersebut dimasukkan dalam kelompok penerimaan bagi hasil pajak.

Dari pengertian tentang pajak bumi dan bangunan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pajak bumi dan bangunan adalah penerimaan negara yang berasal dari rakyat atas kebendaan objek atau bumi, tanah dan atau bangunan yang sebagian besar hasilnya diserahkan kepada daerah masing-masing untuk meningkatkan pendapatan daerah tersebut.

c. Subjek pajak bumi dan bangunan

Subjek pajak bumi dan bangunan menurut Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 Tentang Pajak Bumi dan Bangunan adalah orang pribadi atau badan yang secara nyata:

1. Mempunyai suatu hak atas bumi, dan atau;

2. Memperoleh manfaat atas bumi, dan atau;
3. Memiliki bangunan, dan atau;
4. Menguasai bangunan, dan atau;
5. Memperoleh manfaat atas bangunan.

Menurut ketentuan undang-undang, wajib pajak adalah Subjek pajak yang dikenakan kewajiban membayar pajak. Dengan demikian maka, yang wajib membayar pajak bumi dan bangunan bukan saja pemilik tanah dan atau bangunan tetapi juga penyewa atau siapa saja yang memanfaatkan tanah atau bangunan misalnya penghuni rumah dinas suatu instansi.

d. Objek pajak bumi dan bangunan

Objek Pajak Bumi dan Bangunan diatur dalam pasal 2 dan pasal 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 Tentang Pajak Bumi dan Bangunan.

Pasal 2

1. Yang menjadi objek pajak adalah bumi dan atau bangunan
2. Klasifikasi objek pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur oleh Menteri Keuangan.

Pasal 3

1. Objek pajak yang tidak dikenakan Pajak Bumi dan Bangunan adalah objek pajak yang:
 - a. Digunakan semata-mata untuk melayani kepentingan umum di bidang ibadah, sosial, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan nasional yang tidak dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan;
 - b. Digunakan untuk kuburan, peninggalan purbakala atau yang sejenis dengn itu;
 - c. Merupakan hutan lindung, hutan suaka alam, hutan wisata, taman nasional, taman penggembalaan yang dikuasai oleh desa dan tanah negara yang belum dibebani suatu hak;
 - d. Digunakan oleh badan atau perwakilan diplomatic, konsulat berdasarkan asas perlakuan timbal balik;
 - e. Digunakan oleh badan atau perwakilan organisasi internasional yang ditentukan oleh Menteri Keuangan.

2. Objek pajak yang digunakan oleh negara untuk penyelenggaraan pemerintahan, penentuan pengenaan pajaknya diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.
3. Besarnya nilai jual obyek pajak tidak kena pajak ditetapkan sebesar Rp.8.000.000,00 untuk setiap wajib pajak.
4. Penyesuaian besarnya nilai jual objek pajak tidak kena pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan oleh menteri keuangan.

e. Dasar pemungutan pajak bumi dan bangunan

Menurut Azhari, kaitannya dengan pajak bumi dan bangunan ada empat ass utama yang harus diperhatikan, yaitu:

1. Sederhana, dengan pengertian mudah dimengerti dan dapat dilaksanakan;
2. Adil, dalam arti keadilan vertical maupun horizontal dalam pengenaan pajak bumi dan bangunan yang disesuaikan dengan kemampuan wajib pajak;
3. Mempunyai kepastian hukum, dengan pengertian bahwa pengenaan pajak bumi dan bangunan diatur dengan Undang-Undang dan peraturan atau ketentuan pemerintah sehingga mempunyai kekuatan dan hukum
4. Gotong royong, dimana semua masyarakat baik berkemampuan rendah maupun tinggi ikut berpartisipasi dan bertanggung jawab mendukung pelaksanaan Undang-Undang tentang pajak bumi dan bangunan serta ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Tipe Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten. Sistematis artinya menggunakan sistem tertentu, metodologis artinya menggunakan metode atau cara tertentu dan konsistensi berarti tidak ada hal yang bertentangan dalam kerangka tertentu.²⁹ Penelitian sangat diperlukan untuk memperoleh data yang akurat sehingga dapat menjawab permasalahan sesuai dengan fakta atau data yang ada dan dapat dipertanggung jawabkan.

3.2 Pendekatan Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek yaitu aspek teori, sejarah, filosofi, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi, penjelasan umum dan pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan

²⁹Abdulkadir, Muhammad, *Hukum dan penelitian hukum*.PT. Citra AdityaBakti. Bandung, 2004
Hlm.2

mengikat suatu undang-undang, serta bahasa hukum yang digunakan, tetapi tidak mengkaji aspek terapan atau implementasinya.³⁰ Penelitian ini akan mengkaji tentang Mekanisme pembentukan peraturan walikota Bandar Lampung Tentang pajak bumi dan bangunan. Tipe penelitian ini adalah deskriptif. Menurut Abdulkadir Muhammad, penelitian hukum deskriptif bersifat pemaparan dan bertujuan untuk memperoleh gambaran (deskriptif) lengkap tentang keadaan hukum yang berlaku di tempat tertentu dan pada saat tertentu, atau mengenai gejala yuridis yang ada, atau peristiwa hukum tentang yang terjadi dalam masyarakat.³¹

3.3 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah merupakan proses pemecahan atau penyelesaian masalah melalui tahap-tahap yang telah ditentukan, sehingga mencapai tujuan penelitian. Sesuai dengan spesifikasi hukum tertulis yang menjadi fokus kajian hukum normatif, maka dapat diidentifikasi pula pendekatan masalahnya. Apabila objek kajian fokus pada substansi hukum, maka pendekatan masalah yang sesuai adalah pendekatan normatif analisis substansi hukum (*approach of legal content analysis*). Jika menggunakan jenis penelitian ini, maka menurut Abdul kadir Muhammad, ada 3 (tiga) *gradasi* pendekatan normatif analisis yang dapat digunakan, yaitu penjelajahan hukum (*legal exploration*), tinjauan hukum (*legal review*), dan analisis hukum (*legal analysis*). Pendekatan masalah dalam penelitian ini adalah pendekatan normatif analisis hukum (*approach of legal content analysis*) dengan menggunakan *gradasi*

³⁰ Ibid .101-102

³¹ Ibid. hlm 112

tinjauan hukum (*legal review*), dimana melalui pendekatan tersebut peneliti berusaha memaparkan secara lengkap, terperinci, dan jelas mengenai beberapa aspek yang diteliti dalam peraturan perundang-undangan serta dapat pula mengetahui apa kelemahan atau kekurangan dari perundang-undangan tersebut.

3.4 Jenis dan Sumber Data

Penelitian hukum normatif, data yang diperlukan adalah data sekunder.³² Informasi tertulis yang diperoleh dalam data sekunder lazim disebut bahan hukum (*law material*). Menurut Abdulkadir, Bahan hukum dapat diklasifikasikan menjadi tiga golongan, yaitu:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum (Perundang-undangan) atau mempunyai kekuatan mengikat bagi pihak-pihak berkepentingan seperti kontrak, konvensi, dokumen hukum, dan putusan hakim;
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer;
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum tersier.³³

³² Ibid. hlm 121

³³ Ibid. hlm 82

Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
3. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
4. Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah
5. Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 120 Tahun 2011 Tentang Kenaikan Pajak Bumi dan Bangunan.

Bahan-bahan lain yang mendukung skripsi, antara lain :

1. Buku yang terkait dengan skripsi ini
2. Pendapat para ahli
3. Karya tulis
4. Literatur-literatur lainnya.

3.5 Teknik Pengumpulan Data

Berdasarkan jenis data yang digunakan, maka metode pengumpulan data yang digunakan adalah studi pustaka yang dilakukan dengan cara membaca, mencatat, mengutip serta mengkaji data sekunder yang telah diperoleh berdasarkan permasalahan yang terkait.

3.6 Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari hasil studi pustaka diolah melalui tahap-tahap sebagai berikut:

- a. Identifikasi data, yaitu menelaah data yang diperoleh untuk disesuaikan dengan pembahasan yang akan dilakukan;
- b. seleksi data, yaitu memeriksa secara selektif data yang telah terkumpul untuk memenuhi kesesuaian data yang diperlukan dalam menjawab permasalahan dalam penelitian ini;
- c. klasifikasi data, data yang telah diseleksi selanjutnya diklasifikasikan atau dikumpulkan sehingga diperoleh data yang benar-benar objektif;
- d. sistematisasi data, yaitu menempatkan data secara sistematis sesuai dengan permasalahan, sehingga mempermudah pada saat melakukan analisis data.

3.7 Analisis Data

Tahapan selanjutnya setelah pengolahan data selesai dilakukan adalah analisis data dengan tujuan untuk menyederhanakan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan dipahami. Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif, komprehensif dan lengkap, yaitu dalam bentuk skripsi yang berjudul Pengaturan kenaikan pajak bumi dan bangunan melalui Peraturan Kepala Daerah di Kota Bandar Lampung.

BAB V

PENUTUP

5.1 KESIMPULAN

Berdasarkan dari permasalahan yang telah dikemukakan sebelumnya juga berdasarkan analisis data yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan maka dapat di ambil kesimpulan bahwa :

1. Berkaitan dengan Mekanisme pembentukan Peraturan Walikota Bandar Lampung Tentang Pajak Bumi dan Bangunan hanya sebagai peraturan kebijaksanaan karena dasar pembentukannya adalah Freies Ermessen bukan sebagai peraturan perundang-undangan sehingga Peraturan Walikota tersebut tidak bersifat mengikat. Apabila dasar kedudukan pembentukannya adalah delegasi didahului oleh Peraturan Daerah/walikota (PERDA), maka peraturan walikota bandar lampung tersebut mengikat dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-Undangan.
2. Pelaksanaan peraturan walikota yang bersifat kebijaksanaan belum maksimal penerapannya karena dasar pelaksanaannya bersifat terbatas dan belum memaksa.

5.2. SARAN

Dengan melihat pembahasan diatas tentang Mekanisme pembentukan peraturan walikota Bandar Lampung yang berkaitan dengan kenaikan pajak bumi dan bangunan di Kota Bandar Lampung maka penulis memberikan saran sebagai berikut :

1. Berdasarkan Mekanisme pembentukan peraturan Walikota Bandar Lampung tentang pajak bumi dan bangunan, maka perlu dibuat terlebih dahulu peraturan daerah yang berkaitan dengan peraturan kepala daerah tersebut sehingga sesuai dengan dasar pembentukan peraturan undang-undangan.
2. Kedepan harus ada pertimbangan untuk membuat aturan kepala daerah dalam kebijakan strategis dalam pelaksanaan asas desentralisasi yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi daerah sehingga kebijakan peraturan yang dibuat dapat terlaksana sesuai dengan aturan perundang- undangan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku dan Kamus

Asshidique, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

Asshidique, Jimly. *Buku Perihal Undang-Undang*;

Asshidique, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I (Jakarta, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006);

Bambang Yudhoyono, *otonomi daerah, desentralisasi dan pengembangan SDM Aparatur pmda dan anggota DPRD*, Jakarta: pustaka sinar harapan.

B.N Marbun, *DPRD pertumbuhan masalah dan masa depannya*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1983.

Dr.H.Boedianto Akmal, *Hukum Pemerintahan Daerah Pembentukan Perda APBD Partisipatif*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2010.

E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta, Penerbit Ichtiar) hlm. 133-134 sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshidique, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I (Jakarta, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006).

Fauzan Muhammad, *Hukum pemerintahan daerah (Kajian tentang hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah)*, STAIN Press, Purwokerto, 2002.

Indrati Farida Maria, S. *Ilmu Perundang-undangan (Proses dan Teknik Pembentukannya)*, Kanisius, Yogyakarta; 2006.

Indriati Farida Maria, *Ilmu Perundang-undangan dasar-dasar dan pembentukannya*, Jilid I, Kanisius, Yogyakarta, 2007.

Mahfud MD. Moh, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, PT Raja Grafindo Persada. Jakarta; 2010.

Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta : Ind-Hill Co, 1992.

Mertokusumo Sudikno, *Mengenal Hukum (suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1996.

Muhammad Abdulkadir, *Hukum dan penelitian Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.

Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta, Penerbit Gadjah mada University Pers, 2005).

Purnadi Purbacaraka dkk, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Alumni, Bandung, 1979.

Rosidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandun, 1998.

Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*, Indepth Publishing, Bandar Lampung, 2012.

Sari Nugraha, *Problematika Dalam Pengujian dan Pengujian dan pembatalan perda oleh pemerintah pusat*, jurnal Hukum Bisnis Volume 23 No.1.2004.

Syamsudin Aziz, *Praktek dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.

B.Peraturan Perundang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen IV

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

Peraturan Daerah Kota Madya Bandar Lampung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah

Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 120 Tahun 2011 Tentang Kenaikan Pajak Bumi dan Bangunan

C.Internet

Fajar Sumatera, Rabu 3 April 2013

<https://kbbi.web.id/>, diakses pada tanggal 9 mei 2016

<http://www.lepank.com/2012/08/pengertian-peraturan-menurut-beberapa-ahli.html?m=1>, diakses pada 9 mei 2016

<http://www.jimly.com/pemikiran>