

**EFEKTIVITAS PENGAWASAN PEMBENTUKAN PERDA PAJAK  
DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH DI PROVINSI LAMPUNG**

(Tesis)

Oleh

*Maria Agustina*  
NPM 2222011022



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
TAHUN 2025**

## ABSTRAK

### **EFEKTIVITAS PENGAWASAN PEMBENTUKAN PERDA PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH DI PROVINSI LAMPUNG**

Oleh

Maria Agustina

Pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan badan hukum daerah sering kali tidak maksimal, terutama jika kualitas Sumber Daya Manusia yang bertanggung jawab untuk melakukan pengawasan kurang memadai. Pengkajian yang kurang mendalam atau pengawasan yang hanya bersifat formalitas membuat proses revisi dan evaluasi terhadap rancangan produk hukum menjadi lebih lama, sehingga mengakibatkan keterlambatan dalam pengesahannya. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Pengawasan Pembentukan Perda Pajak dan Retribusi Daerah (PDRD) di Provinsi Lampung dan untuk menganalisis Efektivitas Pengawasan Pembentukan Perda PDRD di Provinsi Lampung. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif. Sumber data menggunakan data sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pengawasan terhadap Perda PDRD Provinsi Lampung dilakukan secara preventif dan represif. Pengawasan preventif dilakukan terhadap Perda PDRD, yaitu dengan terlebih dahulu dievaluasi oleh pemerintah pusat sebelum ditetapkan menjadi Perda. Pengawasan Pembentukan Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Provinsi Lampung telah dilaksanakan baik secara internal oleh pemerintah Provinsi Lampung dan DPRD Provinsi Lampung, serta secara eksternal oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Hukum. Konstruksi pengawasan pada setiap tahapan dan oleh berbagai pihak saat ini memberikan praktik *check and balances* yang baik dalam proses pembentukan Perda PDRD maupun Perda secara umum.

*Kata kunci: Pengawasan, Peraturan Daerah, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.*

**ABSTRACT****EFFECTIVENESS OF SUPERVISION OF THE FORMATION OF  
REGIONAL TAX AND REGIONAL REGULATIONS IN LAMPUNG  
PROVINCE**

By

Maria Agustina

*The supervision conducted by Regional People's Representative Councils and regional legal bodies is often suboptimal, especially when the quality of human resources responsible for oversight is inadequate. Superficial assessments or purely formalistic supervision result in prolonged revisions and evaluations of draft legal products, causing delays in their enactment. This study aims to analyze the supervision of the formation of Regional Regulations on Regional Taxes and Retributions (PDRD) in Lampung Province and to evaluate the effectiveness of such supervision. The research method used is normative juridical, with secondary data as the primary source. The results of the study indicate that the supervision of PDRD Regional Regulations in Lampung Province is carried out both preventively and repressively. Preventive supervision is conducted by having the PDRD Regional Regulations evaluated by the central government before being enacted. The supervision of the formation of Regional Regulations on Regional Taxes and Retributions in Lampung Province has been implemented both internally by the Lampung Provincial Government and the Lampung Provincial DPRD and externally by the Ministry of Home Affairs and the Ministry of Law and Human Rights. The supervisory framework at each stage and by various parties currently ensures a good practice of checks and balances in the process of forming PDRD Regional Regulations and Regional Regulations in general.*

*Keywords: Supervision, Regional Regulations, Regional Taxes and Regional Retributions.*

**EFEKTIVITAS PENGAWASAN PEMBENTUKAN PERDA PAJAK  
DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH DI PROVINSI LAMPUNG**

Oleh

*Maria Agustina*

Tesis

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

Pada

**Program Study Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
TAHUN 2025**

Judul Tesis : **EFEKTIVITAS PENGAWASAN  
PEMBENTUKAN PERDA PAJAK DAERAH  
DAN RETRIBUSI DAERAH DI PROVINSI  
LAMPUNG**

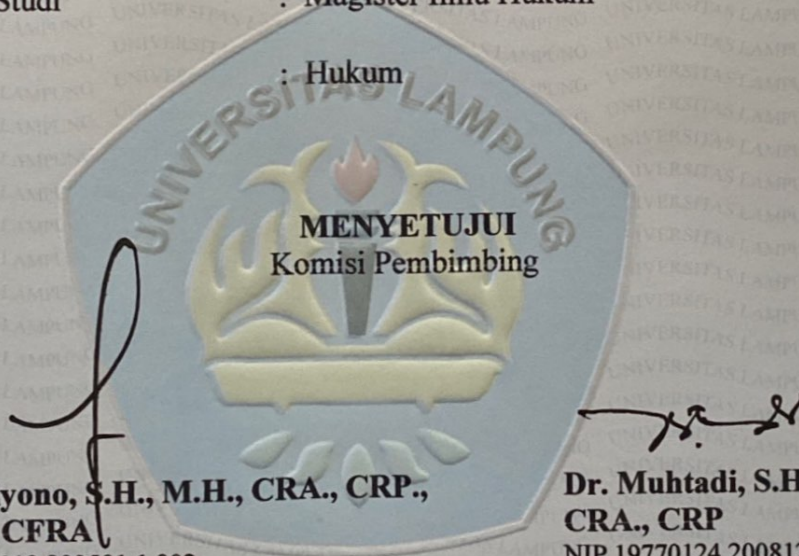
Nama Mahasiswa : **Maria Agustina**

Nomor Pokok Mahasiswa : 2222011022

Program Kekhususan : Hukum Kenegaraan

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum



**Dr. Budiyo, S.H., M.H., CRA., CRP.,  
CRMP., CFRA**  
NIP 19741019 200501 1 002

**Dr. Muhtadi, S.H., M.H.,  
CRA., CRP**  
NIP 19770124 200812 1 002

**MENGETAHUI**  
Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Lampung



**Ria Werma Putri, S.H., M.Hum, Ph. D**  
NIP 19800929200810 2 023



**MENGESAHKAN**

1. Tim penguji

Ketua tim penguji : **Dr. Budiyo, S.H. M.H., CRA., CRP., CRMP., CFRA** .....

Sekretaris : **Dr. Muhtadi, S.H., M.H., CRA., CRP.** .....

Penguji utama : **Dr. Candra Perbawati, S.H., M.H.** .....


Anggota : **Dr. Yusnani Hasyim Zum, S.H., M.Hum** .....

Anggota : **Ria Werma Putri, S.H., M.Hum, Ph.D** .....

2. Dekan Fakultas Hukum

  
**Dr. M. Fakhri, S.H., M.S.**  
NIP. 19641218 198803 1 002

Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Lampung

  
**Prof. Dr. Ir. Murhadi, M.Si**  
NIP: 19640326198902 1 001

Tanggal Lulus Ujian Tesis: **16 Januari 2025**



## LEMBAR PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Maria Agustina

NPM : 2222011022

Alamat : Jl. Panglima Polim, No. 1C, Kel. Segala Mider, Kec. Tanjung Karang Barat, Kota Bandar Lampung.

**Dengan ini saya menyatakan dengan yang sebenarnya bahwa:**

1. Tesis dengan judul: **“Efektivitas Pengawasan Pembentukan Perda Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah di Provinsi Lampung”** adalah karya sendiri dan tidak melakukan pengutipan atas karya orang lain dengan cara yang tidak sesuai dengan etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik atau yang disebut plagiarisme.
2. Hak intelektual atas karya ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.
3. Karya tulis ini adalah murni, gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan pembimbing dan masukan pembahas.
4. Pernyataan ini, apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dan sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh, serta saya bersedia dan sanggup dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, 16 Januari 2025

Yang membuat pernyataan,



Maria Agustina

NPM: 2222011022

## RIWAYAT HIDUP



Penulis bernama lengkap Maria Agustina. Penulis dilahirkan di Prabumulih, 26 Agustus 1998, merupakan anak ke 4 (empat) dari 6 (enam) bersaudara, pasangan dari Bapak Maryono dan Ibu Minarni. Penulis mengawali pendidikan dari Sekolah Dasar Negeri 44 Prabumulih, yang diselesaikan pada tahun 2010.

Penulis melanjutkan Sekolah Menengah Pertama Madrasah Tsanawiyah Negeri 01 Prabumulih, yang diselesaikan pada Tahun 2013, serta melanjutkan di Sekolah Menengah Atas Negeri 07 Prabumulih, dan selesai pada tahun 2016. Penulis terdaftar sebagai Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lampung melalui Jalur Seleksi Nasional Masuk Perguruan Tinggi Negeri (SNMPTN) dan mengambil minat bagian Hukum Tata Negara, yang diselesaikan pada tahun 2020. Setelah lulus sarjana, Penulis bekerja menjadi Asisten Anggota DPRD Provinsi Lampung periode 2019-2024, Ibu Dra. Jauharoh Haddad, MM sampai sekarang. Pada tahun 2022 Penulis di terima di Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung mengambil minat Hukum Tata Negara. Penulis juga aktif berpartisipasi dalam membuat beberapa jurnal, salah satunya yaitu jurnal berjudul “**Criminal Acts In The Field Of Science And Technology**”.



## **MOTTO**

“Cukuplah Allah menjadi penolong kami dan Allah adalah sebaik-baiknya pelindung”

**(Q.S Ali Imran:173)**

“Robbi Inni dhalamtu nafsi faghfir li fa ghafara lah, innahu huwal-ghafurur-rahim”

**(Q.S Al-Qashash: 16)**

“ Tidak ada penawar yang lebih manjur bagi dua insan yang saling mencintai dibanding dengan pernikahan”

**(HR. Muslim)**

“Ya Allah aku tak punya apapun yang bisa kutunjukkan, namun aku berharap Engkau menyukai salah satu kebaikanku walaupun kebanyakan yang kumiliki adalah DOSA”

**(Maria Agustina)**

## PERSEMBAHAN



Alhamdulillah dengan penuh rasa syukur dan atas ridho Allah SWT serta sanjungan kepada nabi besar kita Baginda Rasulullah Muhammad SAW dengan segala kerendahan hati penulis mempersembahkan tesis ini kepada:

Kedua orang tua tercinta,

Ayahku Tersayang

Mamaku Tersayang

Kakakku Tercinta

Adikku Tercinta

Yang mana telah membesarkan, mendidik, mengajarku makna kesabaran dan perjuangan dalam kehidupan ini, memberi nasihat, dukungan dan doa yang selalu menjadi semangat bagi Penulis untuk menyelesaikan tesis ini, bahkan berkorban untuk mencapai segala impian, cita-cita, dan keberhasilanku sampai saat ini. Kepada keluarga besarku, sahabat-sahabatku dan juga teman-teman seperjuangan dan juga di MH yang selalu memberikan dukungan dan motivasi serta menemaniku dalam suka maupun duka dalam mencapai keberhasilanku.

Kepada Dosen Pembimbingku dan Dosen Pembahasku

Terima kasih atas kebaikan, bantuan dan dukungannya dalam pembuatan tesis ini. Terimakasih juga kepada Almamaterku tercinta Universitas Lampung Fakultas Hukum tempatku menimba ilmu dan mendapatkan pengalaman berharga guna bermanfaat bagi keluarga, agama, nusa dan bangsa.

## SANWACANA

Alhamdulillah rabbil'alamin, segala puji dihaturkan kehadirat Allah SWT. tuhan semesta alam yang telah memberikan rahmat, hidayah dan nikmat yang tak terhingga pada dunia dan seluruh isinya. Allahumasholli'alasyaidina Muhammad, shalawat dan salam selalu dilimpahkan atas kekasih dan Rasul Allah, Nabi Muhammad SAW. yang telah membawa dan menyampaikan rahmat dan hidayah kepada seluruh umat manusia sehingga kita dapat menuju peradaban manusia. Dengan mengikuti kitab Allah, Al-Qur'an, dan Sunnah Rasulullah, Al-Hadist, Penulis dapat menjalani hidup dengan penuh rahmat dan nikmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul **“Efektivitas Pengawasan Pembentukan Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Provinsi Lampung”** merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Penulis menyadari bahwa terdapat banyak kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penyajian penulisan, materi/substansi, kutipan, dan lainnya tetapi penulis bersyukur dapat menyelesaikan tesis ini dengan cukup baik dengan adanya dukungan, bimbingan, arahan, bantuan, petunjuk serta saran dan kritik dari berbagai pihak secara moril dan materil. Dengan demikian, pada kesempatan kali ini, penulis menyampaikan rasa hormat dan ucapan terimakasih yang tulus dan sebesar-besarnya kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Ir. Lusmeilia Afriani, D.E.A., IPM. selaku Rektor Universitas Lampung;
2. Bapak Prof. Dr. Ir. Murhadi, M.Si, selaku Direktur Pascasarjana Universitas Lampung;
3. Bapak Dr. M. Fakhri, S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah memberikan bantuan dan kemudahan kepada Penulis selama mengikuti pendidikan;

4. Ibu Ria Werma Putri, S.H., M.Hum., Ph. D selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung;
5. Bapak Dr. Budiyono, S.H., M.H, CRA., CRP., CRMP., CFRA selaku Pembimbing I atas kesabaran dan kesediaan untuk meluangkan waktu disela-sela kesibukannya, mencurahkan segenap pemikirannya, memberikan bimbingan, motivasi, nasihat, ilmu yang bermanfaat, saran dan kritik dalam mengarahkan penulis sehingga tesis ini dapat diselesaikan;
6. Bapak Dr. Muhtadi, S.H., M.H., CRA., CRP, selaku Pembimbing II atas kesabaran yang luar biasa dan bersedia untuk meluangkan waktu disela-sela kesibukannya, mencurahkan segenap pemikirannya, memberikan bimbingan, motivasi, nasihat, ilmu yang bermanfaat, saran dan kritik dalam mengarahkan penulis sehingga tesis ini dapat diselesaikan;
7. Ibu Dr. Candra Perbawati, S.H., M.H, selaku Pembahas I yang telah memberikan masukan-masukan, ilmu yang bermanfaat, saran dan kritik yang membangun tesis ini sehingga tesis ini dapat terselesaikan;
8. Ibu Dr. Yusnani Hasyim Zum, S.H., M.Hum, selaku Pembahas II yang telah memberikan masukan-masukan, ilmu yang bermanfaat, saran dan kritik yang membangun tesis ini sehingga tesis ini dapat terselesaikan;
9. Seluruh Dosen Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung, khususnya bagian Hukum Kenegaraan yang penuh dedikasi dalam memberikan ilmu-ilmu yang bermanfaat bagi penulis, serta segala bantuan yang diberikan kepada penulis selama menyelesaikan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Lampung;
10. Bagian keuangan Magister Ilmu Hukum Ibu Kasmawati, S.H., M.H terima kasih telah memahami keadaan penulis, serta memberikan kemudahan kepada penulis selama mengikuti pendidikan;
11. Para staf dan karyawan Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung, Pak Teguh, Mba Shinta, Ibu Sri, semuanya yang telah memberikan bantuan dan kemudahan kepada penulis selama mengikuti pendidikan;
12. Teristimewa kepada kedua orang tuaku, mamak & ayah terimakasih telah merawat, membimbing, mendidik, memberi dukungan moril, materil, dan menyayangiku dari dalam kandungan sampai akhir hayat disertai dengan doa



yang mengiringiku sehingga aku bisa menyelesaikan pendidikan ini. Kalian adalah orang tua terhebat dalam hidupku yang tiada henti memberikan cinta kasih, semangat dan sembah sujudnya terhadap Allah SWT. untuk keberhasilanku. Terimakasih atas segalanya semoga kelak dapat membahagiakan;

13. Teristimewa pula kepada Kakak-kakaku tersayang, Maranda Prawandi, Mario Yuri Antoni, dan Marisa Andini, serta kedua adikku terkasih, Maranti Selfia dan Martio Saputra, selalu memberikan dukungan, motivasi, perhatian, canda, semangat, doa serta dukungan kepada penulis untuk terus berusaha mewujudkan cita-cita;
14. Mentorku, Senioruku, Kak Dra Jauharoh Haddad, MM, terimakasih atas nasihat dan bimbingannya selama saya tinggal di dunia perantauan ini, dukungan yang terus diberikan kepada saya selama ini menjadikan saya sosok wanita yang tangguh, wanita yang optimis dalam menggapai keinginan apapun. Semoga Kak Jau dan keluarga selalu diberikan kesehatan oleh Allah SWT;
15. Kepada Sahabat-sahabat baikku di Universitas Lampung Cegil Squad, Rita Syintia, Rizki Okti Ariani, dan Dewi Indah Ratna Sari, Semoga kita bisa menjadi kebanggaan keluarga dengan jalan yang kita pilih masing-masing;
16. Kepada Sahabat-sahabat SMAku, Santri Fatimah, Latifah Fitriana Sekarsari, Jihaan Chairani dan Siti Angrum sari, semoga kita tetap selalu mendukung satu sama lain dalam kebaikan;
17. Sahabat-sahabat seperjuanganku Gengster MH, Ibu Lia Astuti, Dokter Ronald, Dokter Epriyan, Dokter Agung, Dokter Khadafi, Bapak Nasip, dan Bapak Alex. Terima kasih telah mendengarkan keluh kesah penulis, terus saling mengingatkan dan menyemangati sampai nanti;
18. Untuk Almamater Tercinta, Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah menjadi saksi perjalanan menempuh pendidikan sehingga penulis menjadi lebih dewasa dalam berfikir dan bertindak. Serta semua pihak yang telah membantu proses menempuh pendidikan ini yang tidak dapat disebutkan satu persatu, penulis ucapkan banyak terimakasih;

19. Untuk “Ayo Print”, terima kasih sudah membantu penulis dalam mencetak tesis-tesis ini dari awal sampai akhir, sudah mendengarkan keluh kesah penulis;
20. Serta seluruh pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, terimakasih telah memberikan bantuan dalam proses belajar dan pengembangan diri penulis sejak awal kuliah hingga selesainya penyusunan tesis ini;
21. Untuk me myself terima kasih sudah bertahan sejauh ini, bekerja keras, berjuang, menangis, bangkit, tidak pernah berhenti, dan saya tidak akan berhenti sampai I reach what I want dengan izin Allah SWT.

Semoga Allah SWT. memberikan balasan atas jasa dan budi baik yang telah diberikan kepada penulis. Akhir kata, Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, akan tetapi sedikit harapan semoga Tesis yang sederhana ini bermanfaat dan berguna bagi yang membacanya, khususnya bagi penulis dalam mengembangkan dan mengamalkan ilmu pengetahuan

Bandar Lampung, 16 Januari 2025  
Penulis

**Maria Agustina**  
NPM 2222011022

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>i</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>iii</b>
<b>LEMBAR PERSETUJUAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN .....</b>	<b>v</b>
<b>LEMBAR PERNYATAAN .....</b>	<b>vi</b>
<b>RIWAYAT HIDUP .....</b>	<b>vii</b>
<b>MOTTO .....</b>	<b>viii</b>
<b>PERSEMBAHAN .....</b>	<b>ix</b>
<b>SANWACANA .....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xiv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian .....	13
1. Perumusan Masalah .....	13
2. Ruang Lingkup.....	13
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	13
1. Tujuan Penelitian .....	13
2. Kegunaan Penelitian .....	13
D. Kerangka Pemikiran .....	14
1. Kerangka Teori.....	14
2. Kerangka Konsep .....	29
E. Metode Penelitian .....	29
1. Jenis Penelitian .....	29
2. Pendekatan Penelitian .....	30
3. Data dan Sumber Data .....	30
4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data .....	31
5. Analisis Data .....	32
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Efektifitas .....	34
B. Pengawasan .....	36
C. Pembentukan Peraturan Daerah .....	46
D. Pengujian Peraturan Daerah .....	48

**BAB III PEMBAHASAN**

- A. Pengawasan Pembentukan Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah  
Provinsi Lampung ..... 51
- B. Efektifitas Pengawasan Pembentukan Perda Pajak Daerah dan Retribusi  
Daerah Provinsi Lampung ..... 83

**BAB IV PENUTUP**

- A. Kesimpulan ..... 115
- B. Saran ..... 116

**DAFTAR PUSTAKA****LAMPIRAN**



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) merupakan landasan penyelenggaraan otonomi daerah, dengan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).<sup>1</sup> Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah Penyelenggara urusan pemerintahan daerah<sup>2</sup>. Hal tersebut diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI.

Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Analisis, evaluasi dan pengawasan atas

---

<sup>1</sup> Janpatar Simamora, 2014. *Otonomi Daerah, 'Desentralisasi Korupsi' dan Upaya Penanggulangannya*, Yogyakarta: Capiya Publishing, hlm. 55.

<sup>2</sup> Asshiddiqie Jimly, 2010. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 239.

pelaksanaan peraturan daerah (Perda) perlu diawasi secara maksimal untuk mewujudkan hal tersebut. Hasil analisis yang tepat terhadap perda akan melahirkan peraturan yang tepat guna untuk mencapai tujuan pembangunan daerah. Evaluasi secara berkala harus dilakukan untuk menciptakan efektifitas perda.

Efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah perlu ditingkatkan karena banyak permasalahan yang ada di dalam pengawasan pembentukan produk hukum daerah itu sendiri, adapun permasalahannya seperti belum optimalnya manajemen pelaksanaan program/kegiatan strategis sehingga pencapaiannya cenderung belum efektif dan akuntabel; belum optimalnya manajemen pengendalian pencapaian kinerja perangkat daerah; koordinasi antar lingkup pemerintahan daerah belum optimal memfasilitasi kebutuhan bersama berbagai pihak; pelaksanaan otonomi daerah belum optimal mendorong inovasi penyelenggaraan pemerintahan secara relatif merata pada berbagai lingkup pemerintahan daerah.

Kenyataan yang dihadapi seringkali suatu peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan terdapat sebuah permasalahan sehingga belum optimalnya kualitas sebuah peraturan perundang-undangan yang berdampak peraturan perundang-undangan tersebut tidak efektif dan efisien. Peraturan perundang-undangan tersebut tidak efektif dan efisien disebabkan karena banyaknya peraturan perundang-undangan atau *Over* regulasi (terlalu banyak aturan), pertentangan antar Peraturan perundang-undangan, tidak efektif dan efisien suatu peraturan perundang-undangan serta peraturan perundang-undangan yang dibentuk selaras dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pasal 18 Ayat (6) UUD 1945 dan Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah<sup>3</sup>, sebagaimana telah diubah dengan UU No 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terdapat mandat yang diberikan kepada Pemerintah Daerah yang berhak menetapkan Perda dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan daerahnya sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi.<sup>4</sup> Berdasarkan pasal 1 angka 25 UU merupakan salah satu produk hukum daerah yang dibentuk bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah digolongkan ke dalam dua jenis berdasarkan tingkatannya, yaitu Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota.<sup>5</sup>

Penyerahan sebagian kewenangan Pemerintah kepada Pemerintah Daerah telah menempatkan Pemerintah Daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional untuk menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Kaitannya atas hal tersebut, peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan sangat strategis, khususnya dalam membuat Perda dan peraturan lainnya. Layaknya peraturan perundang-undangan lainnya, pembentukan Perda tidak lepas dari pengawasan dan pengendalian. Hal tersebut berkenaan dengan kontrol terhadap norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, melalui 2 (dua) mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control*

---

<sup>3</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) Nomor 5587.

<sup>4</sup> Lutfiana Ima, Aufarul Marom, 2018. "Mekanisme Perumusan Produk Hukum Daerah", dalam Jurnal Tinjauan Kebijakan Publik Dan Manajemen, *Universitas Diponegoro 2018, Volume 7 No. 3*.

<sup>5</sup> Pasal 1 angka 25 UU Pemda.

*mechanism*). Pertama, kontrol yuridis, yaitu pengawasan/pengendalian peraturan perundang-undangan melalui uji materil (*judicial review*), Kedua, kontrol administratif, yaitu pengawasan/pengendalian peraturan.

Kewenangan pengawasan merupakan bagian penting mekanisme *check and balance* antara kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pengawasan preventif dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Selanjutnya Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai upaya mencegah terjadinya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan. Sementara itu, pengawasan *represif* oleh Mahkamah Agung (MA) melalui *judicial review* untuk menguji kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Lebih jauh lagi pengawasan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dan Perda dilakukan berdasarkan Pasal 249 ayat (1) huruf j UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan DPRD, yang mengatur bahwa “DPD mempunyai wewenang dan tugas: melakukan pemantauan dan evaluasi atas Raperda dan Perda”<sup>6</sup> Karena pembentukan perda dibentuk oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD, tetapi tugas kontrol dilakukan 3 (tiga) institusi berbeda, DPRD, MA dan Pemerintah, sehingga menimbulkan pertanyaan tentang kewenangan yang menguasai produk hukum daerah.

Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara dan setiap menteri bertanggungjawab atas Urusan Pemerintahan tertentu dalam pemerintahan. Sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab

---

<sup>6</sup> LNRI Tahun 2018 Nomor .29, TLNRI Nomor .6187.



menteri tersebut yang sesungguhnya diotonomikan ke daerah. Konsekuensi menteri sebagai pembantu Presiden adalah kewajiban menteri atas nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Agar tercipta sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian berkewajiban membuat Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah, Pasal 16 ayat (3) UU No 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja<sup>7</sup> menyebutkan bahwa “NSPK dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan berbentuk ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai aturan pelaksanaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.” Pasal 16 ayat (4) disebutkan bahwa “Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan peraturan pelaksanaan NSPK kepada Kepala Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.” Pasal 16 ayat (5) disebutkan Kewenangan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dibantu oleh kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian.

Dinamika perkembangan peraturan perundang-undangan mengenai produk hukum daerah ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah<sup>8</sup>. untuk menjamin Raperda, Perda dan yang memiliki harmonis dengan ketentuan yang lebih tinggi.<sup>9</sup> Dengan

---

<sup>7</sup> LNRI Tahun 2023 No.41, TLNRI Nomor .6856.

<sup>8</sup> Berita Negara Republik Indonesia (BNRI) Tahun 2015 Nomor 2036.

<sup>9</sup> Hellen Last Fitriani & Nurhadi. 2022, Hukum Tata Negara Tentang Pemerintah Dan Otonomi Daerah, *Jurnal Pendidikan dan Sosial Budaya*, No. 2/4, hlm. 467-503.

demikian, rancangan produk hukum daerah merupakan cara pemerintah pusat mendorong pemerintah daerah merancang produk hukum daerah agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 17 Permendagri Nomor 80 Tahun Tahun 2015 dengan jelas menyebutkan bahwa produk hukum daerah adalah produk hukum yang meliputi peraturan daerah atau nama lain, Perda, peraturan DPRD, dan bentuk peraturan lainnya seperti keputusan keputusan kepala daerah, keputusan yang dibuat DPRD.<sup>10</sup> Produk hukum daerah berupa Perda, Perkada, dan Peraturan DPRD.<sup>11</sup>

Pengawasan penyelenggaraan pemerintah provinsi merupakan proses operasional yang bertujuan untuk memastikan bahwa pemerintah provinsi berjalan sesuai dengan rencana dan peraturan Perundang-Undangan yang ada. Pengendalian ini meliputi:<sup>12</sup> Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintah di daerah, dan Pengawasan terhadap Perda dan Perkada. Ada dua jenis pengawasan yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Terhadap produk hukum dan tindakan tertentu organ pemerintah daerah.<sup>13</sup> Pengawasan preventif ini juga dibagi menjadi dua: pertama, pertimbangan atau pengawasan dijalankan sebelum pemerintah tingkat lebih rendah mengambil atau menetapkan suatu keputusan. Pengawasan preventif ini disebut *voortoezicht*. Contoh *voortoezicht* adalah pernyataan tidak keberatan (*de verklaring van geen*

---

<sup>10</sup> Amira Kenap, Dientje Rumimpunu, Carlo A. Gerungan, 2021, "Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah", *Lex Administratum*, No.3.3, hlm. 78- 88.

<sup>11</sup> Sudarti, 2016, "Evaluasi Pengaturan Dalam Pemungutan Retribusi Daerah Di Kabupaten Lampung Tengah, *Jurnal Fiat Justisia*, No. 1/1, hlm.. 96.

<sup>12</sup> Ni'matul Huda, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, hlm. 234.

<sup>13</sup> Beni Murdani, & Dasep Suryanto. 2022. Studi Pemahaman *Good Governance* Pada Lingkungan Dprd Kabupaten Lima Puluh Kota Dalam Rangka Pengawasan Pembentukan Peraturan Daerah. *Cemerlang : Jurnal Manajemen Dan Ekonomi Bisnis*, 2(3), hlm. 44-57.

*bezwaar*) dari pemerintah tingkat lebih atas. Kedua, pertimbangan atau pengawasan dilakukan setelah pemerintah tingkat yang lebih rendah mengambil keputusan, tetapi sebelum keputusan itu berlaku dan mempunyai akibat hukum. Contoh, *middlentoezicht*, yaitu pengesahan (*goedkeuring*) dan pengumuman atau pengundangan. Sementara pengawasan represif adalah wewenangan pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*).

Dinamika perkembangan peraturan Perundang-Undangan mengenai produk hukum daerah ditetapkan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015, diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.<sup>14</sup> Pasal 88 ayat (1) ditegaskan bahwa “pembinaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 dilakukan fasilitasi terhadap rancangan Perda, Perkada, dan/atau Rancangan Peraturan DPRD”, dengan penambahan penegasan pada ayat (2) bahwa “fasilitasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bersifat wajib.”

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 137/PUU-XIII/2015 Tentang Pembatalan Kewenangan Gubernur Dalam Membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Putusan Nomor 56/ PUU-XIV/2016 Tentang Pembatalan Kewenangan Gubernur Dalam Membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang menyatakan bahwa kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat dalam membatalkan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota bertentangan dengan UUD 1945 maka dalam pengujian terhadap Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota dilakukan oleh MA yang berwenang

---

<sup>14</sup> BNRI Tahun 2015 No. 2036.

untuk mengujinya. Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota hanya secara *preventif* yakni pemberlakuan tiap Perda yang mengatur persoalan-persoalan tertentu, terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dan atau Gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah. Sedangkan pembatalan terhadap peraturan kepala daerah masih tetap dapat dibatalkan oleh Mendagri maupun gubernur secara berjenjang.<sup>15</sup>

Fasilitasi produk hukum daerah adalah tindakan pembinaan berupa pemberian bimbingan kebijakan, pengawasan, dukungan dan kerjasama, serta pengawasan dan monitoring, yang dilakukan oleh Mendagri dan terkait dengan rancangan produk hukum daerah dan/atau terhadap muatan substantif rancangan produk hukum daerah sebelum diundangkan untuk menghindari ketidak selarasan dengan ketentuan di atasnya. Konsep Fasilitasi merupakan konsep *konstruktif* dan *sistematis* yang digunakan untuk memahami Rancangan Perda dan Peraturan Fasilitasi Perda yang memiliki keharmonisan dengan ketentuan yang lebih tinggi.<sup>16</sup> Dengan demikian, konsep hukum fasilitasi rancangan produk hukum daerah merupakan cara pemerintah pusat untuk mendorong pemerintah daerah merancang produk hukum daerah agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Penerapan konsep fasilitasi ini dirasa belum berhasil dalam implementasinya, khususnya apa yang dihadapi oleh Biro Hukum Provinsi dalam melaksanakan Pasal 88 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015.

---

<sup>15</sup> Trinanda, Desip. 2022. Pembatalan Peraturan Kepala Daerah: Studi Permendagri Nomor 120 Tahun 2018. *Ijtihad*. 38 (1); 15-26.

<sup>16</sup> Hellen Last Fitriani & Nurhadi. 2022, Hukum Tata Negara Tentang Pemerintah Dan Otonomi Daerah, *Jurnal Pendidikan dan Sosial Budaya*, No. 2/4, hlm. 467-503.



Pasal 251 UU Pemda memberikan kewenangan kepada Mendagri dan Gubernur sesuai dengan lingkup kewenangannya mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan membatalkan Perda.<sup>17</sup> Namun, Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 bahwa kewenangan pemerintah pusat untuk membatalkan Perda dinilai telah melampaui kompetensi MA. Meskipun hak negara untuk mengesampingkan Perda dinyatakan inkonstitusional, bukan berarti pemerintah pusat dengan sendirinya kehilangan kekuasaannya untuk mengatur pengelolaan kotamadya daerah.<sup>18</sup> Khusus mengenai pengawasan perda, pemerintah pusat masih memiliki kewenangan untuk mengendalikan rancangan perda melalui mekanisme perolehan nomor register (noreg) perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 242 ayat (2) dan ayat (3) UU Pemda.

Pasal 245 ayat (1) UU Pemda disebutkan “Raperda Provinsi yang mengatur tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Perubahan APBD, Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh Gubernur.” Selanjutnya Pasal 245 ayat (2) Undang-Undang Pemerintah daerah (UU Pemda) disebutkan “Menteri dalam melakukan evaluasi Raperda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah

---

<sup>17</sup> Fajri Nursyamsi, 2015, “Pengawasan Peraturan Daerah Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, No. 2/3 hlm. 540-523.

<sup>18</sup> Supriyono, Vavirutus Sholichah, Anang Dony Irawan, 2022, “Urgensi Pemenuhan Hak-Hak Konstitusional Warga Negara Era Pandemi Covid-19 di Indonesia (*The Urgency of Fulfilling the Constitutional Rights of Citizens in the Era of the Covid-19 Pandemic in Indonesian*)”, *Jurnal Ilmiah Hukum dan Hak Asasi Manusia (Jihham)*, No. 1/2, hlm. 55-66.

berkoordinasi dengan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan dan untuk evaluasi Raperda Provinsi tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang”.

Pada prinsipnya negara berwenang untuk membimbing dan mengontrol kesesuaian isi Perda dengan kepentingan umum dan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Maka tindakan-tindakan yang harus dilakukan pemerintah sebelum melakukan penertiban represif juga harus dilakukan untuk melakukan pembinaan (*assessment*) terhadap daerah.

UU Pemda menegaskan bahwa Perda dan Perkada dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Perda Provinsi dan Perkada yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri sebelum adanya Putusan MK Nomor 56/PUUXIV/2016.<sup>19</sup>

Dalam prakteknya pengawasan pembentukan produk hukum daerah pajak daerah dan retribusi daerah tidak efektif karena ditemukan perda ini justru lambat disahkan. Pengawasan terhadap pembentukan produk hukum daerah yang lambat dalam pengesahan sering kali terjadi karena prosedur birokrasi yang kompleks. Proses pembentukan produk hukum daerah melibatkan banyak tahapan birokrasi, seperti konsultasi dengan berbagai pihak, pembahasan di legislatif, harmonisasi dengan peraturan yang lebih tinggi, hingga persetujuan akhir. Tahapan yang

---

<sup>19</sup> Putusan MK Nomor 56/PUUXIV/2016

panjang dan melibatkan banyak aktor ini sering kali membuat proses pengawasan menjadi lambat dan tidak efisien. Akibatnya, pengesahan produk hukum pun tertunda.

Kurangnya koordinasi antara eksekutif dan legislatif. Dalam pembentukan peraturan daerah, baik eksekutif (pemerintah daerah) maupun legislatif (DPRD) harus bekerja sama. Namun, ketidaksepahaman atau kepentingan politik yang berbeda antara kedua pihak sering kali menyebabkan proses pembahasan menjadi alot dan memakan waktu lama. Pengawasan yang seharusnya mengawal proses agar lebih efisien justru terhambat karena perdebatan panjang antara kedua belah pihak.

Minimnya kualitas pengawasan dan pengkajian. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD dan badan hukum daerah sering kali tidak maksimal, terutama jika kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang bertanggung jawab untuk melakukan pengawasan kurang memadai. Pengkajian yang kurang mendalam atau pengawasan yang hanya bersifat formalitas membuat proses revisi dan evaluasi terhadap rancangan produk hukum menjadi lebih lama, sehingga mengakibatkan keterlambatan dalam pengesahannya.

Proses pembentukan Perda meliputi lima tahapan yaitu tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan.<sup>20</sup> Dalam setiap tahapan seharusnya diawasi untuk menciptakan produk hukum daerah yang baik.<sup>21</sup> Pelaksanaan pengawasan terhadap produk hukum pemerintah khususnya pemerintah daerah baik yang bersifat internal maupun eksternal sangat penting

---

<sup>20</sup> Pasal 1 UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>21</sup> Pasal 237 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda.

dilakukan, sebab segala tindakan/perbuatan hukum pemerintah berkaitan dengan tindakan/perbuatan administrasi negara yang dijalankan oleh organ pemerintahan dan salah satunya oleh pemerintah.

Sebagaimana diketahui bahwa fungsi pemerintah dalam arti eksekutif tidak hanya melaksanakan perintah UU, namun juga menyangkut pada pelayanan kepada masyarakat dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.<sup>22</sup> Dengan demikian maka segala tindakan/perbuatan administrasi negara yang dijalankan oleh pemerintah daerah khususnya dalam pembentukan perda wajib dilakukan pengawasan oleh pemerintah pusat dengan melakukan pendekatan perubahan ataupun dengan mencabut perda tersebut kemudian menggantinya dengan Perda yang baru, hal ini dilakukan sebagai tindak lanjut dari Putusan MK No 56/PUU-XIV/2016, serta untuk menjaga sinkronisasi antara kebijakan yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat dengan produk hukum yang di bentuk oleh pemerintah daerah, serta agar produk hukum daerah tersebut mencerminkan tertib hukum dan kepastian hukum, agar dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat atas perubahan sosial-ekonomi.<sup>23</sup> Pengawasan terhadap Perda dilakukan untuk memastikan asas kepatuhan, keefektifan, dan kebermanfaatan dari peraturan-peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Wicaksono, Dian Agung. "Transformasi Pengaturan Distribusi Urusan Pemerintahan dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintahan Daerah." *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 2.3 (2015): 463-482.

<sup>23</sup> Laksana, I., & Putra, P. D. 2019. "Pengawasan Represif Pemerintah Pusat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah". *Acta Comitatus Jurnal Hukum Kenotariatan*, 4, 119-31. Hlm. 128-129

<sup>24</sup> Kurnia, Tata. 2022. "Pengaruh Dualisme Kedudukan dan Wewenang Kecamatan terhadap Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah Kabupaten dalam Prespektif Otonomi Daerah di Indonesia." *Jurnal Pendidikan Tambusai* 6.1 : 2966-2971.

## **B. Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian**

### **1. Perumusan Masalah**

- a. Bagaimanakah Pengawasan Pembentukan Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Provinsi Lampung?
- b. Bagaimanakah efektifitas Pengawasan Pembentukan Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Provinsi Lampung?

### **2. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup penelitian ini adalah hukum kenegaraan dengan spesifikasi bidang Perundang-Undangan. Objek penelitian ini adalah pengawasan pembentukan Perda PDRD di Provinsi Lampung.

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

- a. Untuk menganalisis Pengawasan Pembentukan Perda Pajak dan Retribusi Daerah di Provinsi Lampung.
- b. Untuk menganalisis efektifitas Pengawasan Pembentukan Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Provinsi Lampung

### **2. Kegunaan Penelitian**

- a. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu pengetahuan ilmu hukum kenegaraan, khususnya berkaitan dengan pengawasan pembentukan Perda PDRD

b. Kegunaan Praktis

Secara praktis penelitian ini bertujuan sebagai bahan rujukan mahasiswa, akademisi, praktisi, maupun regulator terkait dengan perumusan kebijakan di bidang hukum dengan topik proses pengawasan pembentukan produk hukum daerah, pelaksanaan pengawasan pembentukan produk hukum daerah, dan secara khusus tujuan penelitian ini adalah sebagai salah satu syarat penulis untuk meraih gelas Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

**D. Kerangka Pemikiran**

**1. Kerangka Teori**

a. Teori Efektifitas Penegakan Hukum

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Jadi penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide. Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.<sup>25</sup>

Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidah-kaidah/pandangan nilai yang mantap sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum

---

<sup>25</sup> Dellyana, Shant. 1988, *Konsep Penegakan Hukum*. Yogyakarta: Liberty hlm. 32.

positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut dipatuhi. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin di taatinya hukum materiil dengan menggunakan cara procedural yang ditetapkan oleh hukum formal.<sup>26</sup>

Hakikatnya penegakan hukum mewujudkan nilai-nilai atau kaedah-kaedah yang memuat keadilan dan kebenaran, penegakan hukum bukan hanya menjadi tugas dari para penegak hukum yang sudah di kenal secara konvensional , tetapi menjadi tugas dari setiap orang. Meskipun demikian, dalam kaitannya dengan hukum publik pemerintahlah yang bertanggung jawab.

Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa masalah pokok dari pada penegakan hukum sebenarnya terletak dari pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor itu mempunyai arti yang netral sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut yakni:

- 1) Faktor hukumnya sendiri;
- 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- 4) Faktor masyarakat yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- 5) Faktor kebudayaan yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.<sup>27</sup> Mengenai faktor kebudayaan terdapat pasangan nilai-nilai yang berpengaruh dalam hukum, yakni: Nilai ketertiban dan nilai ketentraman; Nilai jasmaniah

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Ni Made Ita Ariani. 2019. Implementasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak Terhadap Curanmor Yang Dilakukan Oleh Anak di Kabupaten Buleleng (Studi Kasus Perkara Nomor : B/346/2016/Reskrim. *Journal komunitas Yustisia Universitas Pendidikan Ganessa Jurusan Ilmu Hukum* 2(2): 100-113

dan nilai rohaniah (keakhlakan); Nilai konservatisme dan nilai inovatisme.

Kelima faktor-faktor tersebut mempunyai pengaruh terhadap penegakan hukum, baik pengaruh positif maupun pengaruh yang bersifat negatif. Dalam hal ini faktor penegak hukum bersifat sentral. Hal ini disebabkan karena UU yang disusun oleh penegak hukum, penerapannya dilaksanakan oleh penegak hukum itu sendiri dan penegak hukum dianggap sebagai golongan panutan hukum oleh masyarakat luas.

Hukum yang baik adalah hukum yang mendatangkan keadilan dan bermanfaat bagi masyarakat. Penetapan tentang perilaku yang melanggar hukum senantiasa dilengkapi dengan pembentukan organ-organ penegakannya. Hal ini tergantung pada beberapa faktor, diantaranya :<sup>28</sup>

- 1) Harapan masyarakat yakni apakah penegakan tersebut sesuai atau tidak dengan nilai-nilai masyarakat;
- 2) Adanya motivasi warga masyarakat untuk melaporkan terjadinya perbuatan melanggar hukum kepada organ-organ penegak hukum tersebut;
- 3) Kemampuan dan kewibawaan dari pada organisasi penegak hukum

#### b. Teori Pengawasan

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia istilah “Pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang di awasi”<sup>29</sup> Menurut Prayudi “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa

---

<sup>28</sup> M Husen, Harun .1990. *Kejahatan dan Penegakan Hukum Di Indonesia*. Rineka Cipta. Jakarta. hlm. 41

<sup>29</sup> Sujanto, 1986. *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm .2



yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan”.<sup>30</sup> Saiful Anwar mengatakan pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.<sup>31</sup>

Pengawasan dalam Bahasa Inggris berasal dari kata *supervision*. Terdapat perbedaan pemahaman antara pengawasan dan pengendalian dalam beberapa literatur manajemen di Indonesia. Beberapa literatur menyamakan penerjemahan istilah *controlling* dengan arti pengawasan atau pengendalian. Untuk mencegah terjadinya bias dan penyamaan arti dari kedua penerjemahan tersebut, maka cara terbaik memahaminya adalah kembali ke bahasa aslinya, yaitu bahasa Inggris. Arti pengawasan dalam bahasa Inggris adalah *supervision*.<sup>32</sup>

Pengendalian atau mengendalikan dalam bahasa Inggris adalah *to control* atau *to manage*.<sup>33</sup> Berdasarkan kedua pemahaman tersebut, maka terdapat perbedaan dalam penerjemahan *controlling* ke dalam bahasa Indonesia. Perbedaan mendasar antara pengawasan dengan pengendalian terletak pada wewenang dari pengembangan kedua istilah tersebut. Pengendalian memiliki wewenang turun tangan yang tidak dimiliki oleh pengawas. Kewenangan pengawas terbatas pada pemberian saran, sedangkan

---

<sup>30</sup> Prayudi, 1981. *Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm .80

<sup>31</sup> Saiful Anwar, 2004. *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, hlm. 127

<sup>32</sup> Indonesian Oxford Living Dictionary, <https://id.Oxforddictionaries.Com/terjemahkan/indonesia/inggris/pengawasan>, diakses tanggal 19 November 2023.

<sup>33</sup> *Ibid*

tindak lanjutnya dilakukan oleh pengendali. Pengendalian memiliki ruang lingkup yang lebih luas daripada pengawasan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pengendalian memiliki arti yang lebih luas dibandingkan pengawasan. Pengendalian berkaitan dengan wewenang, sementara pengawasan terbatas pada pemberian saran dan masukan. Sujamto memberikan pemahaman bahwa fungsi *controlling* memiliki perspektif pengawasan dan pengendalian.<sup>34</sup> Pengawasan dalam arti sempit adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.

Pengendalian memiliki pemahaman yang lebih “memaksa” dibandingkan pengawasan. Pengendalian adalah segala kegiatan yang dilakukan untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas atau pekerja berjalan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Secara lebih lengkap, Mockler, dalam Stoner, Freeman, dan Gilbert mengemukakan fungsi pengawasan sebagai berikut: “Sebuah upaya sistematis dalam menetapkan ukuran standar kinerja dan berbagai tujuan yang direncanakan, mendesain sistem informasi umpan balik, membandingkan antara kinerja yang dicapai dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan apakah terdapat penyimpangan dan tingkat signifikansi dari setiap penyimpangan tersebut, dan mengambil tindakan yang diperlukan untuk

---

<sup>34</sup> Sujamto, 1983. *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 17.

memastikan bahwa seluruh sumber daya perusahaan dipergunakan secara efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan perusahaan.<sup>35</sup>”

Selanjutnya, Sondang P. Siagian mendefinisikan pengawasan sebagai suatu proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang di lakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Pengawasan bertujuan agar hasil pelaksanaan pekerjaan diperoleh secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif), sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.<sup>36</sup> Sementara itu, terdapat pendapat lain mengenai pengertian pengawasan.

Muchsan mengemukakan bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan dari pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya.<sup>37</sup> Pengawasan diartikan sebagai upaya yang dilakukan oleh suatu badan yang secara organisasi atau struktural menjadi bagian di dalam lingkungan pemerintah itu sendiri. Bentuk kontrol tersebut dapat diklasifikasikan ke dalam jenis teknis administratif atau *built-in control*. Jenis pengawasan lainnya adalah kontrol yang bersifat eksternal, yaitu kontrol yang dilakukan secara tidak langsung yang dilaksanakan oleh badan-badan peradilan (*judicial control*) ketika terjadi suatu permasalahan, sengketa, atau

---

<sup>35</sup> Stoner, James AF., R. Edward Freeman., Daniel R. Gilbert, JR, 1995. *Management, 6th Edition*”. New Jersey: Prentice. Hall Inc, hlm. 12

<sup>36</sup> Sondang P. Siagian, 2014. *Manajemen Sumber Daya Manusia* Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 213.

<sup>37</sup> Sirajun, 2012 , *Hukum Pelayanan Publik*, Malang; Setara Press, hlm. 126

perkara yang berhubungan dengan pihak pemerintah. Pengawasan juga dapat dibedakan menjadi 3 yakni:

1) Pengawasan *Intern*

Pengawasan *intern* adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan yang berasal dari lingkungan internal organisasi itu sendiri. *Built in control* (Pengawasan Melekat) Model pengawasan ini dilaksanakan pimpinan organisasi mulai dari level terbawah sampai level puncak. Pola seperti ini diterapkan dengan pola pimpinan unit mengawasi/mengontrol bawahannya: melaksanakan perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh organisasi. Pimpinan melakukan kegiatan pengawasan/kontrol melalui perintah, arahan, bimbingan, koreksi, pembetulan, perbaikan, audit, pemantauan (monitoring), evaluasi, dan permintaan laporan. Pelaksanaan kegiatan pengawasan/kontrol didasari pada dokumen perencanaan dan penjabarannya.<sup>38</sup> *Control by functional organ/staff* (pengawasan oleh organ/staf fungsional) Model pengawasan melekat tidak dapat diandalkan pada organisasi yang besar. Masing-masing unit memiliki pekerjaan pokok dengan target-target yang jelas ditambah dengan rentang kendali yang lebar dan panjang. Pada organisasi besar, dibentuk struktur khusus yang diisi dengan staf khusus yang menjalankan tugas melakukan pengawasan/kontrol. Pelaksanaan kegiatan pengawasan pada sistem pemerintahan diemban oleh APIP.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Hanif Nurcholis. 2018. Pelayanan Publik di Desa. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara ASIAN (Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara)*, 5(2), 47-62.

<sup>39</sup> *Ibid*, hlm 51.

## 2) Pengawasan Ekstern

Jenis pengawasan yang kedua adalah kontrol yang bersifat eksternal yaitu kontrol yang dilakukan oleh lembaga pengawas dan badan peradilan (*judicial control*) ketika terjadi suatu sengketa atau perkara yang menyangkut pihak pemerintah. Pengawasan ekstern dilaksanakan oleh: Pengawasan oleh lembaga eksaminatif, dalam hal ini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); Pengawasan oleh lembaga pengawas layanan publik, dalam hal ini Ombudsman Republik Indonesia; Pengawasan oleh aparat penegak hukum, dalam hal ini Kejaksaan Agung Republik Indonesia (Kejagung), Kepolisian Republik Indonesia (Polri), dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK); dan Pengawasan oleh lembaga lainnya, dalam hal ini oleh lembaga swadaya masyarakat (LSM) atau non-governmental organization (NGO).

## 3) Pengawasan Politik

Pengawasan politik dilaksanakan oleh lembaga legislatif terhadap pemerintah baik kementerian atau lembaga. Pengawasan politik ini dilaksanakan oleh DPRD di tingkat daerah provinsi/kabupaten/kota. Sedangkan di tingkat pusat, pengawasan politik dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan MPR. Pengawasan juga dilakukan terhadap pemerintah daerah melalui Kemendagri.<sup>40</sup>

Pengawasan merupakan suatu proses yang bertujuan untuk memastikan bahwa tujuan organisasi dan manajemen tercapai, dengan memastikan bahwa

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

kegiatan yang dilakukan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.<sup>41</sup> Hal ini menunjukkan bahwa perencanaan dan pengawasan saling terkait erat. Kontrol atau pengawasan adalah fungsi manajemen yang harus dilakukan oleh setiap pimpinan unit atau satuan kerja, untuk memantau pelaksanaan tugas dari para pegawai dan memastikan bahwa tugas tersebut dilaksanakan sesuai dengan yang diharapkan. Dalam konteks pemerintahan di Indonesia, lembaga pengawasan khususnya lembaga pengawasan fungsional internal merupakan salah satu fungsi manajemen yang mencakup fungsi staf dan perencanaan serta fungsi pelaksanaan.<sup>42</sup> Fungsi dan kewenangan Inspektorat dalam Pelaksanaan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ditetapkan bahwa aparat pengawas intern pemerintah melakukan pengawasan sesuai dengan fungsi dan kewenangannya.

Fungsi pengawasan adalah suatu kegiatan yang dijalankan oleh pimpinan ataupun suatu badan dalam mengamati, membandingkan tugas atau pekerjaan yang dibedakan kepada aparat pelaksanaan dengan standar yang telah ditetapkan guna mempertebal rasa tanggungjawab untuk mencegah penyimpangan dan memperbaiki kesalahan dalam pelaksanaan pekerjaan.<sup>43</sup>

Pengawasan terhadap perda dilakukan agar kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan

---

<sup>41</sup> Alfira Pondaag, Ronny Gosal, Alfon Kimbal, 2017, "Pengawasan Masyarakat Dalam Pelaksanaan Program Kerja Pemerintahan Desa Kalioki, Kecamatan Tombatu, *Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan*, No. 2/2, hlm. 1-12.

<sup>42</sup> Meilya Karya Putri, Reni Maralis, 2019, "Analisis Manajemen Sumber Daya Manusia Di Perpustakaan Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Indragiri (Stie-I) Rengat Kabupaten Indragiri Hulu", *Jurnal Manajemen Dan Bisnisvolume*, No. 1/1, hlm. 33.

<sup>43</sup> Nurmayani, 2009. *Hukum Administrasi Daerah* (Buku Ajar, Bandar Lampung: Universitas Lampung), hlm . 82

peraturan yang lebih tinggi. Pengawasan terhadap perda dilakukan melalui pengujian perda yang disebut *executive review*, kemudian dilanjutkan dengan pembatalan perda jika dianggap bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi. Tujuan pengawasan ini juga untuk memastikan bahwa perda yang dibuat oleh pemerintah daerah sesuai dengan asas dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan. Untuk itu, pengawasan perlu memiliki batasan yang jelas, seperti tujuan dan ruang lingkup pengawasan, bentuk dan jenis pengawasan, tata cara menyelenggarakan pengawasan, serta pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan. Terkait pengawasan terhadap satuan pemerintahan otonomi, ada dua model pengawasan yang dikenal yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Kedua model pengawasan ini berkaitan dengan pengawasan produk hukum yang dihasilkan daerah dan tindakan tertentu dari organ pemerintahan daerah, yang dilakukan melalui wewenang mengesahkan dalam pengawasan preventif dan wewenang pembatalan atau penangguhan dalam pengawasan represif.

Dalam pengawasan Perda sebagai produk penyelenggaraan pemerintahan otonomi, model pengawasan *preventif* dilakukan dengan memberikan pengesahan atau menolak pengesahan Perda yang disusun oleh Pemerintah Daerah. Dalam pengawasan *preventif* ini, sebuah peraturan daerah hanya dapat berlaku apabila telah terlebih dahulu disahkan oleh penguasa yang berwenang mengesahkan. Model pengawasan *preventif* ini

pada prinsipnya hanya dilakukan terhadap Perda yang mengatur materi-materi tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya melalui peraturan perundang-undangan.<sup>44</sup>

Pengawasan yang baik ditentukan oleh SDM yang berkualitas dan mempunyai Nurani yang baik. Salah satu aspek pengawasan adalah pelaksanaan pemeriksaan, yang bertujuan untuk menilai apakah pelaksanaan kegiatan atau program yang sesungguhnya telah sesuai dengan ketentuan atau prosedur yang berlaku. Dengan demikian, penekanannya pada upaya untuk mengenali penyimpangan dan menemukan hambatan di dalam pelaksanaan kegiatan atau program tersebut. Dengan kata lain, tujuan pengawasan adalah mengamati apa yang sungguh-sungguh terjadi serta membandingkannya dengan apa yang seharusnya terjadi. Apabila ditemukan adanya penyimpangan atau hambatan, maka penyimpangan atau hambatan itu segera diatasi atau diambil tindakan koreksi. Melalui tindakan koreksi ini, maka pelaksanaan kegiatan diharapkan dapat mencapai tujuan secara maksimal<sup>45</sup>

#### c. Tahapan Pembentukan Perundang-Undangan

Perda adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (Gubernur Atau Bupati/Wali Kota). Perda terdiri atas: Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Di Provinsi Aceh, Perda dikenal dengan istilah *Qanun*. Sementara di Provinsi Papua, dikenal istilah Perda Khusus dan Perda Provinsi. Tahapan

---

<sup>44</sup>*Ibid*, hlm. 5-6

<sup>45</sup> Dewi Erowati, 2020. *Tata Kelola Keuangan Pemerintahan*, Pasuruan, Qiara Media, 2020, hlm. 150



Pembentukan Perda sama dengan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan:

1) Perencanaan

Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda). Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Perda Provinsi atau Perda Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Perencanaan Perda Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi. Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi. Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Raperda Provinsi. Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Raperda Provinsi tentang APBD Provinsi. Kriteria skala prioritas penyusunan daftar rancangan peraturan daerah dalam Prolegda didasarkan pada:

- a) Perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b) Raperda;
- c) Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d) Aspirasi masyarakat daerah.

Dalam hal ini, penulis membahas mengenai Perda Provinsi Lampung tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Provinsi Lampung, dimana Perda tersebut merupakan mandat dari UU No 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang telah diubah dengan UU No 34 Tahun 2000. Perda tersebut masuk dalam Prakarsa Pemerintah Daerah Provinsi Lampung pada tahun 2023.

2) Penyusunan

Raperda Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur. Raperda Provinsi sebagaimana dimaksud disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik (NA). NA adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Raperda Provinsi, atau Raperda Kabupaten/Kota. Dalam hal Raperda Provinsi mengenai:

- a) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi (APBDP) ;
- b) Pencabutan Perda Provinsi; atau
- c) Perubahan Perda Provinsi yang hanya sebatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsep Raperda Provinsi yang berasal dari Gubernur atau Bupati dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, sedangkan yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Ketentuan mengenai penyusunan Perda Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

### 3) Pembahasan

Pembahasan Raperda di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama Kepala Daerah. Pembahasan bersama tersebut dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan, yang dilakukan dalam rapat: komisi, panitia, alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, dan paripurna. Ketentuan

lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan Raperda diatur dengan Peraturan DPRD. Raperda dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah. Sedangkan Raperda yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah. Ketentuan mengenai tata cara penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah diatur dengan Peraturan DPRD.

4) Pengesahan atau Penetapan.

Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Perda. Penyampaian Raperda tersebut dilakukan paling lama 7 hari sejak tanggal persetujuan bersama. Raperda tersebut ditetapkan oleh Kepala Daerah untuk menjadi Perda dengan membubuhkan tanda tangan dan dalam jangka waktu paling lama 30 hari sejak Raperda disetujui bersama. Dalam jangka waktu 30 hari Kepala Daerah tidak menandatangani Raperda yang sudah disetujui bersama, maka Raperda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan.

5) Pengundangan

Perda (Provinsi/Kabupaten/Kota) diundangkan dalam Lembaran Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota). Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota). Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada

tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Perda No 4 Tahun 2024 tentang Pajak dan Retribusi Daerah Provinsi Lampung telah disahkan pada tanggal 12 Februari 2024, berkenaan dengan hal tersebut maka Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dapat disebarluaskan kepada masyarakat di Provinsi Lampung.

6) Penyebarluasan.

Penyebarluasan dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda), penyusunan Raperda, pembahasan Raperda, hingga Pengundangan Perda. Penyebarluasan dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan. Penyebarluasan Prolegda dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Penyebarluasan Raperda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD. Penyebarluasan Raperda yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. Penyebarluasan Perda Provinsi atau Perda Kabupaten/Kota yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota. Naskah Peraturan Perundang-undangan yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, dan Berita Daerah.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> *Ibid*

## **2. Kerangka Konsep**

### **a. Efektifitas**

Efektifitas merupakan suatu kegiatan- kegiatan yang dilakukan oleh suatu organisasi agar pelaksanaan kegiatan yang dilakukan dalam organisasi tersebut dapat terealisasi sesuai dengan ketentuan- ketentuan yang telah ditetapkan sebelumnya sehingga mencapai hasil yang baik.<sup>47</sup>

### **b. Pengawasan**

Pengawasan adalah suatu kegiatan yang sangat penting agar pekerjaan maupun tugas yang dibebankan kepada aparat pelaksana terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan.<sup>48</sup>

### **c. Perda Pajak dan Retribusi Daerah**

Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber utama pendapatan daerah, dikarenakan pendapatan asli daerah memegang peranan penting dalam memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat melalui ketersediaan berbagai layanan dan jasa yang dibutuhkan masyarakat, diharapkan masyarakat taat dan sadar akan kewajiban membayar pajak.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif.<sup>49</sup> Penelitian normatif yaitu penelitian yang didasarkan pada sumber-sumber kepustakaan untuk membahas masalah yang dirumuskan. Penelitian dilakukan dengan cara menelaah

---

<sup>47</sup> John M. Echols dan Hasan Shadily, Kamus Inggris Indonesia, Jakarta: PT. Gramedia, 2003, Cet. II, hlm. 207

<sup>48</sup> *Ibid* hlm .81.

<sup>49</sup> Sutrisno, 1997. *Metode Penelitian Research*. Yogyakarta: Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, hlm. 4.

data-data sekunder, dengan penyelidikan terhadap bahan hukum primer, sekunder, tersier.

## **2. Pendekatan Penelitian**

- a. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*) akan memunculkan objek-objek yang menarik dari sudut pandangan pengetahuan yang praktis sehingga dapat menentukan maknanya secara tepat dan dapat digunakan dalam proses pemikiran dengan mengidentifikasi terhadap prinsip, pandangan dan doktrin yang sudah ada untuk kemudian memunculkan gagasan baru;<sup>50</sup>
- b. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*) adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi yang diterbitkan oleh pejabat administrasi yang bersifat konkret dan khusus.<sup>51</sup>
- c. Pendekatan Kasus, dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan yang tetap.

## **3. Data dan Sumber Data**

Data yang digunakan adalah data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, tersier.

- a. Bahan Hukum Primer, antara lain: UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU No 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan

---

<sup>50</sup> Mohammad Mulyadi, 2013. 'Riset Desain Dalam Metodologi Penelitian', *Jurnal Studi Komunikasi Dan Media*, 71-80, hlm. 78.

<sup>51</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media hlm. 97.

DPRD, UU No 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, Permendagri No 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Permendagri No 80 Tahun 2015 Putusan (MK) Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016;

- b. Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan yang berupa literature-literatur yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang ditulis;
- c. Bahan Hukum Tersier bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus bahasa maupun kamus hukum.

#### **4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data**

##### **a. Pengumpulan Data**

Pengumpulan Data yang digunakan pada penelitian ini adalah studi kepustakaan, yang berkaitan dengan efektifitas pengawasan produk hukum daerah. Studi Pustaka yaitu pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian hukum normatif. Studi kepustakaan dilakukan untuk memperoleh data sekunder yaitu melakukan serangkaian kegiatan studi dokumentasi dengan cara membaca dan mengutip literatur-literatur, mengkaji peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas.

##### **b. Pengolahan Data**

Setelah data studi pustaka terkumpul, maka data diproses melalui

pengolahan data, pengolahan data yaitu kegiatan merapikan data dari hasil pengumpulan data sehingga siap pakai untuk dianalisis. Dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- 1) Pemeriksaan data (*editing*), yaitu mengoreksi data yang terkumpul sudah cukup lengkap, sudah benar, dan sudah sesuai dengan masalah;
- 2) Klasifikasi data, yaitu menempatkan data sesuai dengan kelompok-kelompok yang telah ditentukan dalam bagian-bagian pada pokok bahasan yang akan dibahas, sehingga diperoleh data yang objektif dan sistematis sesuai dengan penelitian yang dilakukan;
- 3) Rekonstruksi data (*reconstruction*), yaitu menyusun ulang data secara teratur, berurutan, dan logis sehingga mudah dipahami dan diinterpretasikan untuk menjawab pokok bahasan yang diteliti; dan
- 4) Sistematis data (*systematizing*), yaitu penyusunan data berdasarkan urutan data yang telah ditentukan dan sesuai dengan ruang lingkup pokok bahasan secara sistematis dengan maksud memudahkan dalam menganalisis data.

## **5. Analisis Data**

Data yang telah diolah kemudian dianalisis dengan menggunakan analisis hukum, kemudian dianalisis secara Kualitatif Interpretatif, yaitu analisa data yang digunakan untuk aspek-aspek normatif (yuridis) melalui metode yang bersifat deskriptif analisis, yaitu menguraikan gambaran dari data yang diperoleh dan menghubungkannya satu sama lain untuk mendapatkan suatu kejelasan terhadap suatu kebenaran atau sebaliknya, sehingga memperoleh gambaran yang baru



ataupun menguatkan suatu gambaran yang sudah ada atau sebaliknya.<sup>52</sup> Penelitian Interpretatif memfokuskan pada sifat subjektif dari dunia sosial dan berusaha memahami kerangka berfikir objek yang sedang dipelajarinya<sup>53</sup> dan memberikan solusi (preskripsi) dari suatu permasalahan. Fokusnya pada arti individu dan persepsi manusia pada realitas bukan pada realitas independen yang berada diluar mereka. Tujuan interpretatif adalah menganalisis realita sosial semacam ini dan bagaimana realita sosial itu terbentuk. Penelitian interpretatif memiliki asumsi bahwa akses terhadap realitas hanya dapat dilakukan melalui konstruksi sosial. Yang dimaksud sebagai konstruksi sosial dalam penelitian interpretatif adalah metapora dan berbagai pengertian yang dimilikinya.

---

<sup>52</sup>*Ibid.*

<sup>53</sup> Paradigma Interpretif dalam Penelitian Kualitatif, <http://www.teoriuntukguru.com/2020/12/paradigma-interpretif-dalam-penelitian.html>. diakses pukul 19:05 Wib, Diakses pada 25 April 2023.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Efektivitas**

Efektifitas menurut Peter F. Drucker adalah mengerjakan pekerjaan yang benar. Efektifitas merupakan ukuran prestasi manajemen dalam kegiatan- kegiatan yang diperlihatkan agar sasaran- sasaran organisasi tercapai. Artinya, sejauh mana para manajer mencapai sasaran-sasaran organisasi, merupakan ukuran dalam menilai bagaimana manajer tersebut telah menjalankan kegiatannya secara efektif.<sup>54</sup> Mengukur efektifitas organisasi bukanlah hal yang sederhana, karena efektifitas dapat dikaji dari berbagai sudut pandang dan tergantung pada siapa yang menilai serta menginterpretasikannya. Bila dipandang dari sudut produktifitas, maka seorang manajer produksi memberikan pemahaman bahwa efektifitas berarti kualitas dan kuantitas (*output*) barang dan jasa.

Tingkat efektifitas juga dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah diwujudkan. Namun, jika usaha atau hasil pekerjaan dan tindakan yang dilakukan tidak tepat, sehingga menyebabkan tujuan atau sasaran yang diharapkan tidak tercapai, maka hal itu dikatakan tidak efektif. Adapun kriteria atau ukuran mengenai pencapaian tujuan efektif atau tidak adalah sebagai berikut:<sup>55</sup>

1. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai, hal ini dimaksudkan supaya karyawan dalam pelaksanaan tugas mencapai sasaran yang terarah dan tujuan organisasi dapat tercapai.

---

<sup>54</sup> A.Susty Ambarriani. 2001. *Manajemen Biaya dengan Tekanan Stratejik*, Jakarta: Salemba Empat jilid Ke-II hlm 32

<sup>55</sup> Sp. Siagian, 2008. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: PT Bumi Aksara. hlm 64

2. Kejelasan strategi pencapaian tujuan, telah diketahui bahwa strategi adalah “pada jalan” yang diikuti dalam melakukan berbagai upaya dalam mencapai sasaran-sasaran yang ditentukan agar para implementer tidak tersesat dalam pencapaian tujuan organisasi.
3. Proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap, berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai dan strategis yang telah ditetapkan artinya kebijakan harus mampu menjembatani tujuan-tujuan dengan usaha-usaha pelaksanaan kegiatan operasional.
4. Perencanaan yang matang, pada hakekatnya berarti memutuskan sekarang apa yang dikerjakan oleh organisasi dimasa depan.
5. Penyusunan program yang tepat suatu rencana yang baik masih perlu dijabarkan dalam program-program pelaksanaan yang tepat sebab apabila tidak, para pelaksana akan kurang memiliki pedoman bertindak dan bekerja.
6. Tersedianya sarana dan prasarana kerja, salah satu indikator efektifitas organisasi adalah kemampuan bekerja secara produktif. Dengan sarana dan prasarana yang tersedia dan mungkin disediakan oleh organisasi.
7. Pelaksanaan yang efektif dan efisien, bagaimanapun baiknya suatu program apabila tidak dilaksanakan secara efektif dan efisien maka organisasi tersebut tidak akan mencapai sasarannya, karena dengan pelaksanaan organisasi semakin didekatkan pada tujuannya.
8. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik mengingat sifat manusia yang tidak sempurna maka efektifitas organisasi menuntut terdapatnya sistem pengawasan dan pengendalian.

Makmur mengungkapkan indikator efektifitas dilihat dari beberapa segi kriteria efektifitas, sebagai berikut:<sup>56</sup>

1. Ketepatan waktu. Waktu adalah sesuatu yang dapat menentukan keberhasilan suatu kegiatan yang dilakukan dalam sebuah organisasi, tetapi juga dapat berakibat terhadap kegagalan suatu aktivitas organisasi. Penggunaan waktu yang tepat akan menciptakan efektifitas pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.
2. Ketepatan perhitungan biaya. Berkaitan dengan ketepatan dalam pemanfaatan biaya, dalam arti tidak mengalami kekurangan juga sebaliknya tidak mengalami kelebihan pembiayaan sampai suatu kegiatan dapat dilaksanakan dan diselesaikan dengan baik. Ketepatan dalam menetapkan satuan- satuan biaya merupakan bagian daripada efektifitas.
3. Ketepatan dalam pengukuran. Dengan ketepatan ukuran sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya, sebenarnya merupakan gambaran daripada efektifitas kegiatan yang menjadi tanggung jawab dalam sebuah organisasi
4. Ketepatan dalam menentukan pilihan. Menentukan pilihan bukanlah suatu persoalan yang gampang dan juga bukan hanya tebakan, tetapi melalui suatu

---

<sup>56</sup> Makmur, 2011. *Efektifitas Kelembagaan Pengawasan*, Bandung: Refika Aditama, hlm 10.

proses, sehingga dapat menemukan yang terbaik diantara yang baik atau yang terjujur diantara yang jujur .

5. Ketepatan berfikir. Ketepatan berfikir akan melahirkan keefektifan sehingga kesuksesan yang senantiasa diharapkan dalam melakukan suatu bentuk kerjasama dapat memberikan hasil yang maksimal.
6. Ketepatan dalam melakukan perintah. Keberhasilan aktifitas suatu organisasi sangat banyak dipengaruhi oleh kemampuan seorang pemimpin, salah satunya kemampuan memberi perintah yang jelas dan mudah dipahami oleh bawahan. Jika perintah yang diberikan tidak dapat dimengerti dan dipahami, maka akan mengalami kegagalan yang akan merugikan organisasi.
7. Ketepatan dalam menentukan tujuan. Ketepatan dalam menentukan tujuan merupakan aktifitas organisasi untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Tujuan yang ditetapkan secara tepat akan sangat menunjang efektifitas pelaksanaan kegiatan terutama yang berorientasi kepada jangka panjang.
8. Ketepatan sasaran. Penentuan sasaran yang tepat baik yang ditetapkan secara individu maupun secara organisasi sangat menentukan keberhasilan aktivitas organisasi. Demikian pula sebaliknya, jika sasaran yang ditetapkan itu kurang tepat, maka akan menghambat pelaksanaan berbagai kegiatan itu sendiri.

## **B. Pengawasan**

Pengawasan merupakan suatu kegiatan yang sangat penting agar pekerjaan maupun tugas yang dibebankan kepada aparat pelaksana terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan.<sup>57</sup> Hal ini sesuai dengan pendapat dari Sondang P Siagian yang menyatakan pengawasan adalah suatu proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.<sup>58</sup> Menurut Sujamto pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.<sup>59</sup> Pengertian

---

<sup>57</sup> Nurmayani, *op cit* hlm 1.

<sup>58</sup> Sondang Siagian. 2000. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: Gunung Agung: Jakarta, hlm 23.

<sup>59</sup> Sujamto. 1990. *Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm 58.

pengawasan tersebut menekankan pada suatu proses pengawasan berjalan sistematis sesuai dengan tahap-tahap yang telah ditentukan.

Fungsi pengawasan adalah suatu kegiatan yang dijalankan oleh pimpinan ataupun suatu badan dalam mengamati, membandingkan tugas atau pekerjaan yang dibedakan kepada aparat pelaksanaan dengan standar yang telah ditetapkan guna mempertebal rasa tanggungjawab untuk mencegah penyimpangan dan memperbaiki kesalahan dalam pelaksanaan pekerjaan.<sup>60</sup> Pengawasan yang dilaksanakan mempunyai fungsi sesuai dengan tujuannya. Mengenai hal ini, Soerwarno Handayanigrat menyatakan empat hal yang terkait dengan fungsi pengawasan, yaitu:<sup>61</sup>

1. Mempertebal rasa tanggung jawab terhadap pejabat yang disertai tugas dan wewenang dalam melaksanakan pekerjaannya;
2. Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan;
3. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, kelaian, dan kelemahan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan;
4. Untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan-hambatan dan pemborosan.

Menurut Sule dan Saefullah mengemukakan fungsi pengawasan pada dasarnya merupakan proses yang dilakukan untuk memastikan agar apa yang telah direncanakan berjalan sebagaimana mestinya.<sup>62</sup> Menurut Victor M. Situmorang pengawasan dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa jenis, yaitu:<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Nurmayani, *opcit* hlm 34.

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Erni Tris Kurniawan, Sule dan Saefullah, 2005. *Pengantar Manajemen*, Jakarta. Prenada Media, hlm 37.

<sup>63</sup> Victor M, Situmorang dan Yusuf Juhir, 1993. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm 60.

1. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung
  - a. Pengawasan langsung Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara “*on the spot*” di tempat pekerjaan, dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi.
  - b. Pengawasan tidak langsung Pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan “*on the spot*”
2. Pengawasan preventif dan pengawasan represif. Walaupun prinsip pengawasan adalah preventif, namun bila dihubungkan dengan waktu pelaksanaan pekerjaan, dapat dibedakan antara pengawasan preventif dan pengawasan represif.
  - a. Pengawasan preventif dilakukan melalui preaudit sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lain.
  - b. Pengawasan represif dilakukan melalui post audit, dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.
3. Pengawasan *intern* dan pengawasan *ekstern*
  - a. Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri.
  - b. Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri. Pengawasan diadakan dengan maksud untuk: Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak; Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahankesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan-kesalahan baru; Mengetahui apakah penggunaan budget yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan; Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam planningatau tidak; Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam planningyaitu *standard*.

Termasuk kedalam fungsi pengawasan adalah identifikasi berbagai faktor yang menghambat sebuah kegiatan, dan juga pengambilan tindakan koreksi yang diperlukan agar tujuan organisasi dapat tetap tercapai. Sebagai kesimpulan, fungsi pengawasan diperlukan untuk memastikan apa yang telah direncanakan dan dikoordinasikan berjalan sebagaimana mestinya atautkah tidak. Jika tidak berjalan dengan semestinya maka fungsi pengawasan juga melakukan proses untuk mengoreksi kegiatan yang sedang berjalan agar dapat tetap mencapai apa yang telah direncanakan.

Pengawasan pemerintahan daerah secara preventif dan pengawasan represif pada Perda Pajak dan Retribusi Daerah akan dijelaskan sebagai berikut:

## **1. Pengawasan Preventif dan Represif**

### **a) Pengawasan Preventif**

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah agar tidak terjadi sesuatu dan kewenangannya diletakan pada pejabat yang berwenang. Walaupun secara ekspilisit pengawasan secara preventif tidak secara tegas disebutkan, akan tetapi secara normatif dalam UU No 23 Tahun 2014, bahwa Perda harus memenuhi kriteria :

- 1) Tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum;
- 2) peraturan daerah lainnya dan
- 3) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kementerian Dalam Negeri yang bekerja sama dengan kementerian terkait dalam evaluasi Raperda Provinsi, sedang Gubernur berkoordinasi dengan Mendagri melakukan evaluasi terhadap Raperda. Pasal 1 angka 25 Permendagri No 80 Tahun 2015 menyatakan “Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan

perda yang diatur sesuai UU di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau peraturan perundangundangan yang lebih tinggi.” Mekanisme ini yang kemudian yang disebut *executive preview*. Namun dalam upaya preventif ini hanya berlaku terhadap beberapa Raperda saja, antara lain RPJPD, RPJMD, Raperda Retribusi Daerah, Raperda Tata Ruang. Raperda Pajak, dan Raperda APBD. Hal tersebut tertuang di dalam UU No 23 Tahun 2014, Pasal 245 mengatur proses *executive preview*.

Menurut ayat (1) dan (2) mengatur mengenai proses *executive preview* terhadap Raperda APBD Provinsi. Sedangkan ayat (2) sampai dengan (3) mengatur mengenai proses *executive review* terhadap Raperda APBD Kabupaten/Kota. Kemudian di lanjutkan di dalam Pasal 250, mengenai proses *executive preview* sendiri dipertegas di dalam Permendagri No 120 Tahun 2018 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Pasal 92,

#### Pengawasan Preventif Raperda Provinsi :

- 1) Raperda Provinsi tentang Pajak Daerah, Retribusi daerah, APBD dan Tata Ruang Wilayah Daerah yang telah disetujui bersama DPRD dan Gubernur sebelum ditetapkan oleh Gubernur, paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Mendagri untuk dievaluasi;
- 2) Mendagri melakukan evaluasi Raperda tentang pajak daerah, retribusi daerah, APBD dan Tata Ruang Wilayah Daerah dalam waktu 15 (lima belas) hari setelah menerima Raperda Provinsi;
- 3) Mendagri dalam melakukan evaluasi Raperda pajak daerah, retribusi daerah berkoordinasi dengan menteri keuangan, sedangkan Raperda tata ruang wilayah daerah berkoordinasi dengan menteri pekerjaan umum dan badan koordinasi tata ruang nasional;
- 4) Mendagri menyampaikan evaluasi kepada Gubernur untuk melakukan penyempurnaan Raperda sesuai dengan hasil evaluasi;
- 5) Gubernur melakukan penyempurnaan bersama dengan DPRD dalam waktu 7 hari setelah menerima hasil evaluasi;



- 6) Apabila Gubernur dan DPRD tidak melakukan penyempurnaan dan tetap menetapkan menjadi Perda, Mendagri dapat membatalkan Perda dengan Peraturan Menteri (Permen);
- 7) Gubernur menetapkan Raperda setelah mendapat persetujuan bersama dari DPRD sesuai dengan hasil evaluasi menjadi Perda;
- 8) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah Perda ditetapkan, disampaikan kepada Mendagri.

Pengawasan preventif pada perda PDRD bertujuan untuk mencegah terjadinya pelanggaran atau penyimpangan sebelum mereka terjadi. Langkah-langkah ini berfokus pada pencegahan dini dengan pendekatan proaktif untuk mendukung pelaksanaan Perda secara optimal dan berintegritas. Pengawasan preventif pada Perda pajak dan retribusi daerah ini bertujuan untuk menciptakan lingkungan yang lebih tertib dan transparan, serta memperkuat kepercayaan publik terhadap sistem perpajakan daerah.

**b) Pengawasan represif**

Pengawasan represif merupakan langkah yang diambil setelah produk hukum telah disahkan dan diimplementasikan, dengan fokus pada penegakan hukum terhadap pelanggaran yang terjadi. Pendekatan ini mencakup pemantauan, investigasi, dan penindakan terhadap pelanggaran hukum atau penyimpangan dalam produk hukum daerah yang telah ada.<sup>64</sup> Lembaga-lembaga pengawasan, seperti lembaga penegak hukum, auditor independen, atau mekanisme pengaduan publik, bertanggung jawab untuk melakukan tindakan represif ini. Tujuannya adalah untuk menegakkan kepatuhan terhadap hukum, memperbaiki kesalahan, dan memastikan akuntabilitas pemerintah daerah terhadap masyarakat.

---

<sup>64</sup> H. Ahmad Syahrus Sikti. 2021. *Kode Etik dan Pedoman Perilaku Aparatur Peradilan*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, hlm 44.

Pengawasan represif tersebut di aktualisasikan dalam bentuk keputusan pembatalan terhadap produk-produk hukum daerah yang mana dalam hal ini adalah perda yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi. Pengawasan represif menjadi konsep hukum yang menunjuk fungsi dan wewenang untuk membatalkan produk-produk hukum (perda), apabila perda tersebut dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian bertumpu pada pengertian tersebut, maka sebenarnya konsep pengawasan represif tersebut tidak lain adalah konsep pengujian atau hak uji perda. Konsep pengujian memiliki beberapa jenis yang mana diantaranya adalah *toetsingsrecht* dan *judicial review*.<sup>65</sup>

Pengawasan Represif Perda PDRD Provinsi Lampung dapat dijelaskan sebagai berikut, Perda disampaikan kepada Mendagri paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan; Pemerintah melakukan pengkajian/klarifikasi terhadap Perda dalam waktu 60 (enam puluh) hari; Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Presiden; Apabila gubernur, bupati/walikota keberatan terhadap pembatalan Perda, gubernur, bupati/walikota dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Pengawasan regresif pada Perda terkait pajak dan retribusi daerah adalah pengawasan yang dilakukan setelah adanya indikasi pelanggaran atau penyimpangan terhadap pelaksanaan Perda. Fokus utama pengawasan regresif

---

<sup>65</sup> Yuri Sulisty, Antikowati A., dan Rosita Indrayati. 2014. "Pengawasan Pemerintah Terhadap Produk Hukum Daerah (Peraturan Daerah) Melalui Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah." *Lentera Hukum 1(1): 1-12*.

adalah mendeteksi, menindaklanjuti, dan menyelesaikan masalah yang telah terjadi serta memastikan akuntabilitas atas pelanggaran yang dilakukan. Pengawasan regresif merupakan langkah korektif untuk menjaga akuntabilitas dalam pengelolaan pajak dan retribusi daerah. Dengan pendekatan regresif ini, pemerintah daerah dapat menindak tegas pelanggaran, memulihkan kepercayaan masyarakat, dan memperbaiki sistem agar semakin kuat.

Untuk mencapai efektivitas yang optimal, kedua pendekatan ini haruslah diintegrasikan secara holistik dalam sistem pengawasan produk hukum daerah. Kolaborasi antara lembaga-lembaga pengawasan, pemerintah daerah, dan masyarakat sipil merupakan kunci dalam memastikan bahwa pengawasan preventif dan represif berjalan secara efisien dan efektif.<sup>66</sup> Dalam kesimpulannya, pengawasan terhadap produk hukum daerah merupakan elemen penting dalam tata kelola pemerintahan yang baik. Dengan menggabungkan pendekatan preventif dan represif, pemerintah daerah dapat memastikan bahwa produk hukum yang dihasilkan memenuhi standar hukum, etika, dan keadilan, serta memberikan perlindungan yang efektif bagi masyarakat.

Pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terdiri atas pembinaan dan pengawasan umum serta pembinaan dan pengawasan teknis penyelenggaraan Pemerintahan Daerah karena esensi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan pencerminan pelaksanaan urusan pemerintahan

---

<sup>66</sup> Mohamad Khamim. 2021. *Peran DPRD Dalam Mewujudkan Good Governance Di Daerah*. Pekalongan: Penerbit Nem. hlm 67.

oleh daerah.<sup>67</sup> Pembinaan dan pengawasan umum dilakukan oleh Menteri guna mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah agar dapat berjalan efisien dan efektif sedangkan pembinaan dan pengawasan teknis oleh kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dilakukan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren daerah agar sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Pembinaan dan pengawasan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, Gubernur bertindak atas nama Pemerintah Pusat melaksanakan pembinaan dan pengawasan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota karena adanya pelimpahan kewenangan dari Presiden.<sup>68</sup>

Ketika membahas mengenai pengawasan represif, maka hal tersebut adalah pengujian yang dilakukan terhadap semua Perda jika Perda tersebut telah diundangkan atau biasa dikenal dengan istilah *executive review*. Kewenangan Pemerintah atas (Pusat ke Provinsi yang diwakili oleh Mendagri dan Provinsi ke Kab/Kota yang diwakili oleh Gubernur) di dalam pengujian peraturan perundang-undangan khususnya di tingkat daerah biasa disebut dengan Executive Review.<sup>69</sup>

Kemudian dipertegas kembali di dalam UU No 23 Tahun 2014 tentang Perda memperjelas mengenai pembatalan Perda pada Pasal 251. Kemendagri dan Gubernur memiliki kewenangan menguji Perda melalui *executive preview* dan

---

<sup>67</sup> T. Fahrul Gafar, Santi Octavia, dan Mendra Wijaya. 2022. "Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah (PPUPD) Dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Di Indonesia." *Jurnal Pendidikan Dasar Dan Sosial Humaniora* 1(3): 539-552.

<sup>68</sup> Yahya Sentosa. 2022. "Optimalisasi Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap PERDA Di Kabupaten Padang Lawas Utara." *Jurnal Smart Hukum (JSH)* 1(1): 129-137.

<sup>69</sup> Iza Rumesten R.S.2009. *Sinkornisasi Materi Muatan Produk Hukum Daerah*, Aulia Cendikia Press, Palembang, hlm. 39.

*executive review*, sedangkan MA sendiri sesuai Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 memiliki kewenangan pula yang biasa dinamaka *judicial review*. Kewenangan tersebut dipertegas dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/ 1973 atau Ketetapan MPR No. III/ MPR/1978, Pasal 11 ayat (4) menyatakan : “MA mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang”.

Agar proses pembinaan dan pengawasan berjalan secara efektif dan efisien diperlukan adanya kejelasan tugas dan sinergi pembinaan dan pengawasan melalui mekanisme koordinasi antara Pemerintah Pusat dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat serta Pemerintah Daerah kabupaten/kota.<sup>70</sup> Menteri selaku koordinator pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara nasional senantiasa melakukan koordinasi yang bertujuan agar tidak terjadi pembinaan dan pengawasan yang melebihi kewenangannya dan tumpang tindih.<sup>71</sup> Untuk itu, ruang kerja pengawasan ini harus memiliki batasan-batasan yang jelas, berupa tujuan dan ruang lingkup pengawasan, bentuk dan jenis pengawasan, tata cara menyelenggarakan pengawasan dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.

Pasal 1 ayat (1) UU No 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dinyatakan bahwa Pembentukan Perda adalah proses pembuatan peraturan daerah yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan,

---

<sup>70</sup> Arie Elcaputera. 2021. "Kewenangan pengawasan pemerintah provinsi terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota berdasarkan undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah." *Al Ijarah: Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam* 6(1) : 22-38.

<sup>71</sup> Tandi Arion, dan Retno Saraswati Indarja. 2018. "Kedudukan Menteri Koordinator dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara." *Diponegoro Law Journal* 5(3) : 1-12.

penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Peraturan daerah akan lebih operasional jika dalam pembentukannya tidak hanya terikat pada asas legalitas, akan tetapi perlu juga dilengkapi dengan hasil penelitian yang mendalam terhadap subjek dan objek hukum yang hendak diaturnya, serta diawali dengan pembentukan naskah akademik terlebih dahulu.<sup>72</sup>

### C. Pembentukan Perda

Pengertian Perda menurut Pasal 236 UU Pemda mengatur tentang Pembentukan Perda “Daerah membentuk Perda untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; Perda dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah”. Artinya, tiap-tiap daerah memiliki kewenangan untuk membentuk Perda.

Pasal 1 angka 25 UU Nomor 13 Tahun 2022<sup>73</sup> menjelaskan bahwa Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota). Materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Adapun beberapa Perda terdiri atas: Perda Provinsi, yang berlaku di provinsi tersebut. Perda Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur; Perda Kabupaten/Kota, yang berlaku di kabupaten/kota tersebut. Perda Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama

---

<sup>72</sup> Kaharudin, 2016. “*Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Melalui Inisiatif Dewan Perwakilan Daerah*”, Jakarta, Panitia Perancang Undang-Undang DPD RI, 2016, hlm. 22

<sup>73</sup> LNRI Tahun 2022 No. 143, TLNRI No. 6801

Bupati/Walikota<sup>74</sup>. Materi pengaturan dalam Perda ini dibutuhkan karena paling menjadi peraturan perundang-undangan yang bersifat teknis. Meskipun peraturan teknis juga ada peraturan menteri yang berlandaskan kewenangan atribusi dan bahkan peraturan desa yang berlandaskan hak asal-usul<sup>75</sup>, namun yang paling mampu menjangkau segmen teknis di daerah adalah Peraturan Daerah

Namun demikian, daerah tidak bisa serta merta dalam menyusun peraturan yang berkaitan dengan daerah atau Perda, melainkan harus mengacu pada Perundang-undangan yang ada. Ada beberapa persyaratan yang harus dipatuhi daerah dalam melahirkan Perda, diantaranya Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangan yang lebih tinggi, Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan Perda diperlukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Terakhir, yang tidak kalah penting adalah pembentukan Perda harus memperhatikan ciri khas masing-masing daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 136 UU Pemda.

Dalam rangka membuat peraturan perundang-undangan maupun peraturan daerah ada 3 (tiga) dasar atau landasan sebagai berikut<sup>76</sup> :

- a. Landasan Filosofis, perundang-undangan dihasilkan mempunyai landasan filosofis (*filosofische groundslag*) apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) dikaji secara filosofis. Jadi undang-undang tersebut mempunyai alasan yang dapat dibenarkan apabila difikirkan secara mendalam.

---

<sup>74</sup> Aristo Evandy A. Barlian, 2016. Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang –undangan Dalam Perspektif Politik Hukum, *Jurnal Hukum* 4(10): hlm 608.

<sup>75</sup> Rudy, Rudi Wijaya, Muhammad Amin Putera, *Rekognisi Hukum Adat dan Masyarakat Hukum Adat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, 2021, Jakarta: Rajawali Pers. Hlm. 7

<sup>76</sup> Amiroedin Syarif, 1987. *Perundang-undangan Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Jakarta, Bina Aksara, hlm 31.

- b. Landasan Sosiologis, suatu perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (*sosiologische groundslog*) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat.
- c. 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 mejadi dua macam, yaitu: Segi formal, yaitu ketentuan hukum yang memberikan wewenang kepada badan pembentuknya; Segi material, adalah ketentuan-ketentuan hukum tentang masalah atau persoalan apa yang harus diatur.

Selain landasan diatas masih ada beberapa landasan yang dapat digunakan diantaranya landasan politik, kultural, ekonomi, religi, ekologis dan administratif dan teknik perencanaan yang tidak boleh diabaikan dalam upaya membuat Peraturan Perundang-undangan yang baik pada semua tingkatan pemerintah.

#### **D. Pengujian Peraturan Daerah**

Pengujian peraturan daerah (*judicial review*) adalah mekanisme hukum yang bertujuan untuk memastikan bahwa peraturan daerah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau prinsip konstitusional. Dalam sistem hukum Indonesia, pengujian peraturan daerah dilakukan untuk menghindari potensi konflik norma hukum yang dapat merugikan kepentingan publik dan asas keadilan.

Pengujian terhadap peraturan daerah dapat dilakukan melalui dua mekanisme utama, yaitu pengujian secara materiil (*materiele toetsing*) dan pengujian secara formal (*formele toetsing*). Pengujian materiil berfokus pada substansi aturan, sedangkan pengujian formal menilai apakah prosedur pembentukan peraturan tersebut telah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, (Jakarta: Kanisius, 2007), hlm. 134.



Mahkamah Agung merupakan lembaga negara yang berwenang dalam mekanisme pengujian ini, terutama melalui kewenangan *judicial review* terhadap peraturan daerah.<sup>78</sup> Landasan hukum pengujian peraturan daerah di Indonesia diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, di antaranya:

1. Undang-Undang Dasar 1945: Pasal 24A memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 9 ayat (2) menyatakan bahwa peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan.
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang didalamnya mengatur tentang tata cara penyelesaian sengketa terkait peraturan daerah tertentu.

Pengujian peraturan daerah memiliki fungsi penting dalam menjaga konsistensi hierarki peraturan perundang-undangan. Hierarki peraturan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menempatkan peraturan daerah di posisi yang lebih rendah dari undang-undang. Oleh karena itu, pengujian ini penting untuk:

1. Menghindari terjadinya konflik antara peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Mencegah terbitnya peraturan daerah yang diskriminatif atau merugikan hak-hak masyarakat.
3. Memberikan kejelasan hukum terkait keberlakuan suatu peraturan daerah.

Salah satu contoh praktik *judicial review* terhadap Perda adalah pembatalan Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Peredaran Minuman Beralkohol. Peraturan ini dinyatakan bertentangan dengan

---

<sup>78</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 231.

Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol.<sup>79</sup> Contoh lainnya adalah pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur yang mengatur pembatasan kegiatan agama tertentu yang dianggap bertentangan dengan prinsip kebebasan beragama yang diatur dalam UUD 1945.<sup>80</sup>

Mekanisme pengujian peraturan daerah menjadi penting dalam menjaga konsistensi dalam sistem hukum nasional. Dengan landasan hukum yang kuat dan pelaksanaan yang efektif, pengujian ini dapat mencegah terjadinya peraturan daerah yang bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Namun, untuk mencapai tujuan tersebut, diperlukan sinergi antara pemerintah daerah, lembaga peradilan, dan masyarakat dalam mengawasi pembentukan dan pelaksanaan peraturan daerah.

---

<sup>79</sup> Putusan Mahkamah Agung Nomor 42 P/HUM/2015.

<sup>80</sup> Zainal Arifin Hoesein, "Problematika Pengujian Perda dalam Sistem Hukum Nasional," *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 45, No. 3 (2015): 301-315.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Pengawasan pembentukan Perda PDRD Provinsi Lampung dilakukan secara preventif dan represif, serta secara kelembagaan dilakukan oleh lembaga internal dan eksternal.
2. Pengawasan pembentukan Perda PDRD Provinsi Lampung telah dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan secara internal dominan dilakukan oleh DPRD Provinsi Lampung yang didalamnya melibatkan pemerintah daerah dan tenaga ahli dan telah terdokumentasi dengan cukup baik, serta secara eksternal oleh Kementerian Hukum dan HAM (saat ini menjadi Kementerian Hukum) dan Kementerian Dalam Negeri memiliki standar operasional dan prosedur yang jelas dalam melaksanakan kewenangannya yang berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah. Dari segi pengawasan preventif, pengawasan dilakukan melalui tahapan fasilitasi raperda dan harmonisasi raperda, sedangkan secara represif oleh kekuasaan yudikatif hingga saat ini tidak ada karena Perda PDRD tersebut belum ada yang mengajukan permohonan uji materil kepada Mahkamah Agung. Konstruksi pengawasan pada setiap tahapan dan oleh berbagai pihak saat ini memberikan praktik *check and balances* yang baik dalam proses pembentukan Perda PDRD maupun Perda secara umum.

## **B. Saran**

Beberapa saran yang dapat disampaikan oleh penulis yakni:

1. Pemerintah Provinsi Lampung dan DPRD Provinsi Lampung perlu meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang terlibat dalam pengawasan Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah maupun perda secara umum. Peningkatan Sumber Daya Manusia ini dapat berupa pelatihan, diskusi kelompok terpumpun, atau sertifikasi. Bagi Pemerintah Provinsi Lampung, sasaran peningkatan adalah para aparatur sipil negara, dan bagi DPRD sasarannya adalah para anggota DPRD serta aparatur sipil negara yang bekerja di kesekretariatan DPRD. Penguatan kapasitas sumber daya manusia ini akan berguna pada saat ada judicial review terhadap Perda PDRD.
2. Perlunya penguatan Sinergi Antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat, dalam hal ini Pemerintah Provinsi Lampung dapat bekerja sama dengan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Kementerian Hukum untuk melakukan analisis dan evaluasi terhadap Perda di Provinsi Lampung. Analisis dan Evaluasi dapat dilaksanakan setidaknya 2 (dua) tahun setelah diundangkan agar penilaian terhadap implementasi dapat dilakukan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

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

Amirudin & Zainal Asikin, 2011. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers.

A. Rosyid Al Atok, 2015, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Malang: Setara Pers.

Dewi Erowati, 2020. *Tata Kelola Keuangan Pemerintahan*, Pasuruan, Qiara Media.

Eka N.A.M. Sihombing, 2020, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Malang : Setara Press

Eddi Wibowo, T. Saiful Bahri, dan Hessel Nogi S. 2004. *Ilmu Politik Kontemporer*. Yogyakarta: YPAI.

Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim. 2018, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenadamedia Group.

Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safaat, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Jakarta : Mahkamah Konstitusi RI.

Janpatar Simamora, 2014. *Otonomi Daerah, 'Desentralisasi Korupsi' dan Upaya Penanggulangannya*, Yogyakarta: Capiya Publishing.

Jimly Asshiddiqie. 2010. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika.

La Ode Bariun, 2015. *Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan. Disertasi*. Program Pasca Sarjana. Universitas Hasanuddin.

Muhammad, 2018. *Birokrasi, Kajian Konsep, Teori Menuju Good Governance* Lhokseumawe: Unimal Press.

- Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, 2011, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Bandung: Nusa Pedia.
- Ni'matul Huda, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media.
- Ngadisah Dalail dan Darmanto, 2015. *Birokrasi Indonesia (Edisi 3)* Tangerang Selatan: Universitas Terbuka.
- Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum, Cet.2*, Jakarta : Kencana.
- Sondang P. Siagian, 2014. *Manajemen Sumber Daya Manusia* Jakarta: Bumi Aksara, 2014.
- Sujamto, 1983. *Beberapa Pengertian Di Bidang Pengawasan*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Victor M, Situmorang dan Yusuf Juhir, 1993. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Widodo Ekadjahjana, 2008. *Pengujian Peraturan Perundang-undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sutra.
- Zainuddin Ali, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.

## **B. JURNAL**

- Alfira Pondaag. Ronny Gosal. Alfon Kimbal, 2017, "Pengawasan Masyarakat Dalam Pelaksanaan Program Kerja Pemerintahan Desa Kalioki, Kecamatan Tombatu, *Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan, No. 2/2, hlm. 1-12.*
- Amira Kenap, Dientje Rumimpunu, Carlo A. Gerungan, 2021, "Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah", *Lex Administratum, No.3.3, hlm. 78- 88.*
- Fajri Nursyamsi, 2015, "Pengawasan Peraturan Daerah Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum, No. 2/ 3 hlm. 540-523*
- Hellen Last Fitriani & Nurhadi. 2022, Hukum Tata Negara Tentang Pemerintah Dan Otonomi Daerah, *Jurnal Pendidikan dan Sosial Budaya, No. 2/4, hlm. 467-503.*
- Hellen Last Fitriani & Nurhadi. 2022, Hukum Tata Negara Tentang Pemerintah Dan Otonomi Daerah, *Jurnal Pendidikan dan Sosial Budaya, No. 2/4, hlm. 467-503.*

- Ima Lutfiana, Aufarul Marom, "Mekanisme Perumusan Produk Hukum Daerah", *dalam Jurnal Tinjauan Kebijakan Publik Dan Manajemen, Universitas Diponegoro 2018, Volume 7 No. 3.*
- Kiki Endah, Endah Vestikowati, 2021, "Birokrasi Pemerintahan dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik", *Jurnal Moderat, No. 7/3, hlm 649-650*
- Meilya Karya Putri, Reni Maralis, 2019, "Analisis Manajemen Sumber Daya Manusia Di Perpustakaan Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Indragiri (Stie-I) Rengat Kabupaten Indragiri Hulu", *Jurnal Manajemen Dan Bisnisvolume , No. 1/1, hlm. 33.*
- Ni'matul Huda, 2006, "Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Hukum, No. 1/13, hlm. 36*
- Rudy, Rudi Wijaya, Muhammad Amin Putera, Rekognisi Hukum Adat dan Masyarakat Hukum Adat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, 2021, Jakarta: Rajawali Pers. Hlm. 7
- Shofiana Syam, 2020, "Pengaruh Efektifitas dan Efisiensi Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Pada Kantor Kecamatan Banggae Timur", *Profitability: Jurnal Ilmu Manajemen, No. 4/2, hlm. 132-133.*
- Sylvia Aryani, 2017, "Eksistensi Peraturan Kepala Daerah Sebagai Peraturan Pelaksana Peraturan Daerah", *Badamai Law Journal, No. 2/1, hlm 145*
- Supriyono, Vavirotus Sholichah, Anang Dony Irawan, 2022, "Urgensi Pemenuhan Hak-Hak Konstitusional Warga Negara Era Pandemi Covid-19 di Indonesia (*The Urgency of Fulfilling the Constitutional Rights of Citizens in the Era of the Covid-19 Pandemic in Indonesian*)", *Jurnal Ilmiah Hukum dan Hak Asasi Manusia (Jihham), No. 1/ 2, hlm. 55-66.*
- Suwandi, 2018, "Program Pembentukan Peraturan Daerah Perkembangan dan Permasalahannya (Kajian Yuridis Normatif Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)", *Jurnal Legislasi Indonesia, No. 15/3, hlm 154.*
- Sudarti, 2016, "Evaluasi Pengaturan Dalam Pemungutan Retribusi Daerah Di Kabupaten Lampung Tengah", *Jurnal Fiat Justisia, No. 1/1, hlm.. 96*
- Tajur Zulfikar , Mochamad Zakaria , Ratih Laela Sari, In Endah Setyawat. 2023. Efektivitas Organisasi Di Kantor Kecamatan Pakenjeng Kabupaten Garut. *Jurnal Ilmiah "Neo Politea" Fisip Universitas Al-Ghifari 4(1):16-23*

Wahyu Tri Hartomo, 2018, “Implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/ PUU-XIV/2016 Tentang Pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Peraturan Gubernur, dan Peraturan Bupati/Peraturan Wali Kota”, *Jurnal Legislasi Indoensia*, No. 15/2, hlm 37-38

### **C. PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022/Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor.82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor. 5234

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemeritahan Daerah/ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang/ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 No.41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor .6856.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah *junto* Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018/ Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036.

Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan/ Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1133.

Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 13 Tahun 2019 tentang RPJMD Provinsi Lampung Tahun 2019-2024 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 12 Tahun 2021.