

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Indonesia merupakan negara di Asia Tenggara yang dilalui garis khatulistiwa, diapit oleh dua samudera (Samudera Hindia dan Samudera Pasifik) dan dua benua (Benua Asia dan Benua Australia). Indonesia juga merupakan salah satu negara kepulauan terbesar di dunia, dimana terdiri dari pulau-pulau besar dan pulau-pulau kecil, terdiri dari berbagai suku bangsa dan budaya yang berbeda-beda dari Sabang sampai Merauke. Sebagai negara kepulauan yang memiliki kekayaan suku bangsa dan budaya, sejak awal kemerdekaan bangsa Indonesia telah menegaskan sebagai negara kesatuan, hal tersebut tertuang dalam konstitusi, yaitu Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”.

Bahwa konsep Negara Kesatuan merujuk pada bentuk negara yang hanya mengenal satu kedaulatan, yaitu berasal dari rakyat. Hal tersebut tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Bahwa dalam konsep Negara Kesatuan kekuasaan berada di tangan negara (Pemerintah Pusat) yaitu Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan<sup>1</sup> tidak mengenal adanya negara di dalam negara.

---

<sup>1</sup> Republik Indonesia, *Undang-undang Dasar 1945*, Pasal 4 ayat (1)

Konsep Negara Kesatuan merupakan hasil permufakatan para pendiri bangsa ini pada saat awal perumusan negara dan juga konstitusi negara. Ada beberapa alasan yang disampaikan terkait dipakainya konsep negara kesatuan, sebagaimana disampaikan oleh M. Yamin dimuka sidang BPUPKI berikut ;

“Negara serikat tidaklah kuat, tidak berwarna dan djuga tidak dapat didjamin kekuatan atau keteguhannya didalam kegontjangan zaman sekarang dan untuk zaman damai.apabila negara hendak dibentuk diseluruh tanah Indonesia setjara negara serikat, maka dengan sendirinja federalisme jang boleh timbul oleh karena pembentukan negara serikat itu ... pulau-pulai lain akan kekurangan kaum terpeladjar, dan negara federalistis tidaklah dapat dibentuk, karena tenaga untuk itu tidak ada....”

Konsep negara kesatuan yang pada pada awalnya memberi andil atas lahirnya pemerintahan negara yang totaliter dan otoritarian, dalam perkembangannya seiring dengan tuntutan demokratisasi yang mengharuskan adanya pembagian kekuasaan negara, maka lahirlah ide unitarisme yang terdesentralisasikan, sebagaimana kita kenal sekarang dengan istilah otonomi daerah.Konsekuensi logis dari Negara Kesatuan yang menganut asas otonomi daerah adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Otonomi mempunyai arti lain daripada kedaulatan (*souveriniteit*), dimana otonomi merupakan atribut dari Negara dan bukan atribut dari bagian-bagian Negara seperti *Gemeente*, *Provincie* dan sebagainya.<sup>2</sup>Bagian-bagian Negara ini hanya dapat memiliki hak-hak yang berasal dari Negara untuk dapat berdiri sendiri (*zelfstandig*) namun tetap tidak mungkin dapat dianggap merdeka (*onafhankelijk*), lepas dari ataupun sejajar dengan Negara. Karena itu kinerja pengawasan selalu bergerak dinamis mencari keseimbangan hubungan yang tepat antara “kebebasan yang diberikan kepada daerah melalui otonomi” dengan “batasan yang dibuat pusat dalam menjaga keutuhan dan kesatuan tata pemerintahan pada bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia”<sup>3</sup>

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi kepada Pemerintah Daerah diikuti dengan pembagian urusan pemerintah, Urusan Pemerintah Absolut dan Urusan Pemerintah Konkuren. Pembagian urusan tersebut juga sekaligus diikuti

---

<sup>2</sup> M Nur Sholikin, dkk, Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda Oleh Pemerintah Dan Mahkamah Agung, Pusat Kajian Hukum Dan Kebijakan Indonesia, 2011

<sup>3</sup>*Ibid.*

dengan penyerahan sumber keuangan sebagai konsekuensi logis dari asas otonomi salah satunya adalah pajak daerah dan retribusi daerah sebagai sumber pendapatan daerah yang digunakan sebagai penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Bahwa penyerahan pengelolaan pajak dan retribusi daerah sebagai konsekuensi pembegian urusan diberikan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya, arti seluas-luasnya adalah bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat namun masih dalam kerangka Negara Kesatuan.

Bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Daerah berhak mengenakan pungutan kepada masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan perpajakan sebagai salah satu perwujudan kenegaraan, ditegaskan bahwa penempatan beban kepada rakyat, seperti pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa diatur dengan Undang-Undang. Dengan demikian, pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah harus didasarkan pada Undang-Undang. Untuk itulah kebijakan mengenai penyelenggaraan pajak daerah dan retribusi daerah Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota perlu menetapkan Peraturan Daerah.

Pengawasan yang terlalu ketat dilakukan Pemerintah Pusat tentunya dapat mengurangi kebebasan dalam konteks pelaksanaan otonomi. Pemerintah Daerah akan merasa terbelenggu dan terbatasnya ruang kerja desentralisasi untuk bekerja secara optimal memberdayakan para pemangku

kepentingan di daerah dalam mengelola potensi melayani dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Sedangkan disisi yang lain, bila pengawasan tidak dilakukan secara tepat dan proporsional oleh Pemerintah Pusat, daerah dapat untuk bergerak melebihi batas kewenangannya sehingga berpotensi mengancam tata pemerintahan dalam bingkai sistem Negara Kesatuan. Menurut Bagir Manan, “pelaksanaan otonomi daerah secara mandiri dan luas, namun tidak bebas untuk itu dibutuhkan pengawasan agar tetap pada kerangka Negara Kesatuan”.

Untuk itulah maka pengelolaan penyerahan harus diimbangi dengan pengawasan. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pajak daerah dan retribusi daerah dilakukan oleh Gubernur, jelas ditegaskan dalam Pasal 91 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 “Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah kabupaten/kota, Presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat”.

Kewenangan Gubernur dalam melakukan evaluasi pajak daerah dan retribusi daerah sebelum diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 didasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Bahwa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak secara eksplisit

menjelaskan mekanisme pelaksanaan pengawasan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, mekanisme pelaksanaan pengawasan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah secara eksplisit baru di jelaskan di Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Pelaksanaan pengawasan pajak daerah dan retribusi daerah terdapat perbedaan sebelum diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan sesudah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Sebelum diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 atau berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, Gubernur dalam melakukan evaluasi perda pajak daerah dan retribusi daerah berkoordinasi dengan Menteri Keuangan<sup>4</sup>, sedangkan setelah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Gubernur dalam melakukan evaluasi tidak lagi berkoordinasi kepada Menteri Keuangan melainkan berkonsultasi kepada Menteri Dalam Negeri kemudian Menteri Dalam Negeri yang berkoordinasi kepada Menteri Keuangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga telah membagi habis urusan kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Perbedaan mekanisme dalam melakukan evaluasi perda pajak daerah dan retribusi daerah oleh Gubernur tersebut bukan tanpa konsekuensi hukum, bertambahnya tahapan akan membuat mekanisme evaluasi bertambah panjang. Berdasarkan uraian tersebut diatas peneliti mengambil judul **“Peran Gubernur sebagai Wakil**

---

<sup>4</sup>Republik Indonesia, Undang-Undang RI Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah

**Pemerintah Pusat dalam pengawasan pajak daerah dan retribusi daerah sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”.**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini berkisar pada masalah mekanisme evaluasi rancangan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Dengan demikian dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimanakah mekanisme pengawasan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat?
2. Bagaimanakah Penguatan Peran Gubernur dalam pengawasan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan memperoleh pengetahuan doktrinal terhadap permasalahan penelitian, yaitu:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis mekanisme pengawasan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Penguatan Peran Gubernur dalam pengawasan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah

## **D. Manfaat Penelitian**

Dari fokus kajian dan tujuan penelitian, maka diharapkan dapat memberikan manfaat dalam memberikan informasi dan kontribusi kepada masyarakat.

### **1. Kegunaan Teoretis**

Kegunaan teoretis yang dimaksud adalah bahwa hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi, informasi dan sumbangan pemikiran guna pengembangan Hukum Administrasi Negara, terutama bidang Pemerintahan Daerah, dan diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan, khususnya yang berkaitan dengan fungsi Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah dalam pengawasan pajak daerah dan retribusi daerah sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

### **2. Kegunaan Praktis**

Kegunaan praktis dari penelitian ini adalah untuk memberikan sumbangan pemikiran dan masukan bagi Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah dalam menyelenggarakan pengawasan pajak daerah dan retribusi daerah sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu hasil penelitian diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai tambahan referensi bagi penelitian lebih lanjut.

## **E. Kerangka Konseptual**

### **1) Gubernur**

#### **a). Tinjauan Umum Tentang Gubernur**

Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota. Daerah provinsi dan kabupaten/kota merupakan daerah dan masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah menurut Bagir Manan merupakan satuan pemerintahan teritorial tingkat lebih rendah yang berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan tertentu di bidang administrasi negara sebagai urusan rumah tangganya.<sup>5</sup>

Pemerintah daerah sendiri di Indonesia diselenggarakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan oleh pemerintah daerah dengan DPRD, lebih jelasnya pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat administrasi negara dalam lingkup pemerintah daerah lainnya. Kepala daerah merupakan pimpinan eksekutif di lingkungan pemerintah daerah. Setiap pemerintah daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Untuk daerah provinsi sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dipimpin oleh

---

<sup>5</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 57.

gubernur dibantu dengan wakil gubernur. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggung jawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Khusus mengenai jabatan gubernur terdapat perbedaan dengan jabatan kepala daerah lainnya, yang mana gubernur sebagai jabatan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah memiliki fungsi rangkap yaitu sebagai kepala daerah, dan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Dalam kedudukannya sebagai kepala daerah maka gubernur di dalam melaksanakan fungsinya sebagai penyelenggara

pemerintahan daerah lebih terletak pada kewenangan provinsi yang sifatnya terbatas.<sup>6</sup> Pertama, dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota. Kedua, kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan di daerah kabupaten maupun daerah kota. Ketiga, kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Sedangkan dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, gubernur memiliki fungsi untuk mengadakan pengawasan dan pengordinasian terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota, pengawasan yang dilakukan oleh gubernur tersebut dapat berupa pengalasan secara represif maupun prefentif. Kewenangan gubernur sebagai wakil pusat juga sangat bergantung kepada adanya pelimpahan wewenang yang berasal dari ataupun yang diberikan oleh pusat sesuai dengan prinsip dekonsentrasi.<sup>7</sup>

Gubernur dipilih bersama wakilnya dalam satu paket pasangan yang dipilih secara langsung oleh rakyat di provinsi setempat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun, sehingga dalam hal ini gubernur bertanggung jawab kepada rakyat. Gubernur terpilih kemudian dilantik oleh Presiden, dan dapat juga dilantik oleh Mendagri (Menteri Dalam Negri) atas nama Presiden. Selain itu, gubernur juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di

---

<sup>6</sup> I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni , Bandung, 2013, hlm. 216.

<sup>7</sup> Ibid, hlm. 216

wilayah provinsi bersangkutan, sehingga dalam hal ini, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Dan kewenangan gubernur diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 08 Tahun 2016.

#### **b). Gubernur Sebagai Jabatan Publik**

Sesuai yang dinyatakan oleh Logemann bahwa negara merupakan suatu organisasi yang di dalamnya terdapat jabatan-jabatan, jabatan (ambt) itu sendiri merupakan lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tata kerja suatu organisasi, lingkungan jabatan yang terdapat dalam suatu organisasi negara itu sendiri dapat dibedakan dalam beberapa bentuk, yaitu<sup>8</sup> :

1. Jabatan alat kelengkapan negara dengan jabatan penyelenggara administrasi negara,
2. Jabatan politik dengan jabatan bukan politik,
3. Jabatan yang bertanggung jawab secara langsung dan berada di bawah pengawasan publik dengan jabatan yang tidak bertanggung jawab secara langsung.

Berdasarkan perbedaan dari tiap-tiap jabatan tersebut, Bagir Manan kemudian membedakan mekanisme pengisian suatu jabatan menjadi tiga yaitu<sup>9</sup> :

1. Pengisian dengan pemilihan (election),

---

<sup>8</sup> Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2003, hlm. 50.

<sup>9</sup> Ibid, hlm. 60.

2. Pengisian jabatan dengan pengangkatan (appointment), dan
3. Pengisian campuran yang sekaligus mengandung pemilihan dan pengangkatan.

Mengenai jabatan gubernur sendiri dapat dikatakan bahwa jabatan gubernur sebagaimana dinyatakan I Gde Pantja Astawa merupakan jabatan publik dikarenakan kedudukan dan fungsinya, sebab pada jabatan gubernur meskipun ia berkedudukan sebagai wakil pusat namun terdapat fungsi penyelenggaraan pemerintahan yang dalam pelaksanaannya diwujudkan dengan bentuk pelayanan kepada publik, terutama setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kedudukan gubernur bertambah kuat baik itu dalam fungsinya sebagai kepala daerah maupun sebagai wakil pusat, dimana saat ini hubungan antara gubernur dengan bupati/walikota cenderung bersifat subordinasi berbeda dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dimana kedudukan gubernur dengan bupati/walikota cenderung sejajar. Kuatnya kedudukan gubernur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dapat dilihat dari tugas gubernur, selain dapat mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah di kabupaten/kota juga dapat menjatuhkan sanksi kepada bupati/walikota terkait penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten/kota.

Hal itu menunjukkan bahwa saat ini kedudukan gubernur sebagai wakil pusat semakin bertambah kuat, dan hal itu mempengaruhi fungsinya sebagai kepala daerah karena mempengaruhi pelaksanaan pemerintahan daerah di kabupaten/kota, karena itulah dengan semakin luasnya fungsi gubernur dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah maka semakin besar pula tanggung jawabnya terhadap publik, dan diperlukanlah partisipasi publik yang besar pula dalam pengisian jabatannya.

#### **c).Tugas dan Kewajiban Gubernur**

Tugas dan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah secara umum adalah mewakili Kepala Negara dan Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan pemerintahan umum dan sektoral di wilayahnya. Wakil pemerintah pusat karena kedudukan, memiliki kekuasaan kenegaraan dan pemerintahan dalam wilayahnya atas nama presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan.

Sejalan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, gubernur selaku wakil pemerintah adalah pejabat negara yang menyelenggarakan pemerintahan umum dan sektoral di daerah/wilayahnya. Misi utama yang diemban adalah mengamankan kepentingan negara dan pemerintah pusat di daerah/wilayahnya. Dalam pelaksanaan tugas dan

kewenangannya, gubernur selaku wakil pemerintah mengatur sumber daya pemerintahan yang berada dalam tanggung jawabnya, mengkoordinir kepala instansi vertikal yang berada di wilayahnya, serta membina dan mengawasi pemerintahan daerah otonom yang berada dalam lingkup jabatannya. Sebagai kepala satuan wilayah pemerintahan, gubernur memperoleh dukungan berupa personil maupun alokasi dana dan sarana prasarana anggaran berkaitan dengan tugas dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan yang bersifat saling terkait, tergantung, dan sinergis antara pemerintah dan pemerintahan daerah atau antar pemerintahan daerah sebagai satu sistem pemerintahan. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Sedangkan urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.

Dalam rangka melaksanakan urusan pusat yang ada di daerah dilaksanakan oleh kepala pemerintahan provinsi atau kepala daerah provinsi yang disebut Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan instansi vertikal yang menangani urusan pusat yang tidak diserahkan kepada daerah. Gubernur mempunyai

kewenangan untuk mengkoordinir, mengawasi, melakukan supervisi, dan memfasilitasi agar daerah bawahannya mampu menjalankan otonominya secara optimal. Selain itu, gubernur memiliki Tutelage Power, yaitu menjalankan kewenangan pusat untuk membatalkan kebijakan daerah bawahannya yang bertentangan dengan kepentingan umum ataupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Sedangkan koordinasi penyelenggaraan otonomi antar provinsi, baik selaku daerah otonom maupun sebagai wilayah administrasi dilakukan oleh Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Sebagai konsekuensi dari prinsip tersebut, diperlukan pengaturan yang sistematis yang menggambarkan adanya hubungan berjenjang baik yang berkaitan dengan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan.

Berkaitan dengan uraian tersebut, penyelenggaraan pemerintahan di suatu negara harus tertata dalam jalinan sistemik sehingga menciptakan hubungan yang harmonis dan sinergis antar tingkatan pemerintahan. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah harus menjadi sarana bagi terciptanya keseimbangan antara kebebasan masyarakat dan daerah otonom dalam penyelenggaraan otonomi daerah maupun kepentingan nasional yang lebih luas, sehingga akan terciptanya keseimbangan antara kebebasan masyarakat dan daerah otonom dalam penyelenggaraan otonomi

daerah maupun kepentingan nasional yang lebih luas, sehingga akan tercipta otonomi daerah yang berbingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam kedudukan sebagai wakil Pemerintah, Gubernur memiliki tugas dan wewenang, yaitu :

1. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
2. koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota; dan
3. koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Di samping pelaksanaan tugas tersebut gubernur sebagai wakil pemerintah mempunyai tugas, yaitu :

1. menjaga kehidupan berbangsa, bernegara dalam rangka memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia,
2. menjaga dan mengamalkan ideologi pancasila dan kehidupan demokrasi,
3. memelihara stabilitas politik, dan
4. menjaga etika dan norma penyelenggaraan pemerintah di daerah.

Pengaturan mengenai tata cara yang lebih jelas dalam memperkuat peran gubernur sebagai wakil pemerintah untuk melaksanakan pembinaan, pengawasan, koordinasi, dan

penyelerasan kegiatan pembangunan di daerah akan dapat mengurangi ketegangan yang selama ini terjadi pada hubungan antara bupati/walikota dan gubernur di daerah. Perbedaan dalam memahami pola hubungan antar kedua tingkatan pemerintahan di daerah tersebut cenderung mempersulit kordinasi dan sinergi dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan di tingkat kabupaten/kota. Pengaturan peran gubernur sebagai wakil pemerintah juga diperlukan agar gubernur dapat mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mencegah dan mengendalikan konflik yang terjadi di antara kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah.

Selain melaksanakan urusan pemerintahan, gubernur sebagai wakil pemerintah juga melaksanakan urusan pemerintahan di wilayah provinsi yang menjadi kewenangan pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, gubernur sebagai wakil pemerintah memiliki wewenang yang meliputi :

1. mengundang rapat bupati/walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal;
2. meminta kepada bupati/walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal untuk segera menangani permasalahan penting dan/atau mendesak yang memerlukan penyelesaian cepat;

3. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan kinerja, pelaksanaan kewajiban, dan pelanggaran sumpah/janji;
4. menetapkan sekretaris daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. mengevaluasi rancangan peraturan daerah tentang anggaran pendapatn dan belanja daerah, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
6. memberikan persetujuan tertulis terhadap penyidikan anggota dewan perwakilan daerah kabupaten/kota;
7. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar kabupaten/kota dalam satu provinsi; dan
8. melantik kepala instansi vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintahan non kementerian yang ditugaskan di wilayah provinsi yang bersangkutan. Karena kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, gubernur memberikan informasi tentang kebijakan pemerintah dan instansi vertikal di provinsi kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi.

Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya. Hubungan antara pusat dan daerah terdapat dua istilah yang penting dalam konteks hubungan pemerintah pusat dan daerah pasca reformasi adalah desentralisasi dan otonomi daerah. Dua bidang tersebut merupakan konsep yang berbeda, namun saling berhubungan satu

dengan yang lainnya, bahkan merupakan dua konsep yang tidak dapat dipisahkan.

Pelaksanaan desentralisasi dan pemberian otonomi kepada daerah dalam konteks Indonesia pasca reformasi, harus dilihat dalam kerangka Negara Kestauan Republik Indonesia. Secara struktural bukan berarti daerah sama sekali terlepas pengawasan dari pemerintah pusat, namun ada pembagian urusan dan kewenangan yang asalnya merupakan kewenangan pemerintah pusat yang kemudian dilimpahkan kepada daerah.

Dalam konteks tujuan dan fungsi desentralisasi dan pemberian otonomi daerah maka sewajarnya bila kemudian hubungan pemerintah pusat dan di daerah lebih bersifat koordinatif administratif dalam fungsi pemerintahan tersebut tidak saling membawahi. Akan tetapi pemerintah provinsi juga mengemban tugas sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut dilaksanakan dengan asas otonomi daerah, yang berarti bahwa kepala daerah diberikan hak dan kewenangan untuk mengatur sendiri urusan pemerintahan yang dibatasi hanya urusan yang menjadi kewenangan pusat.

## **2) Konsep Pengawasan**

Pengawasan dapat diartikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan organisasi dan manajemen tercapai. Ini berkenaan

dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang di rencanakan dengan instruksi yang telah diberikan dan dengan prinsip-prinsip yang telah digariskan. Pengawasan yang dijelaskan Robert J. M Ockler berikut ini telah menjelaskan unsur-unsur esensial proses pengawasan yaitu suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan dan tujuan-tujuan perencanaan merancang sistem informasi, umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya.<sup>10</sup>

Isilah pengawasan dalam bahasa Indonesia asal katanya adalah “awas”, sehingga pengawasan merupakan kegiatan mengawasi saja. Sarwoto memberikan definisi tentang pengawasan sebagai berikut : “Pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki”.<sup>11</sup>

Manullang memberikan suatu definisi pengawasan yakni suatu proses untuk menetapkan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.<sup>12</sup> Kemudian Henry Fayol mengatakan bahwa pengawasan adalah “Definisi pengawasan yakni pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan instruksi yang telah digariskan, ia bertujuan untuk menunjukan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-

---

<sup>10</sup> Hani Handoko. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT Rafika Aditam. (1999). Hlm.360

<sup>11</sup> Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Management*, Ghalia Indonesia jakarta 2000. Hlm 93.

<sup>12</sup> M. Manullang, *Dasar-dasar Management*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1977 hlm 136

kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali.<sup>13</sup>

Pengawasan terhadap pemerintahan daerah terdiri atas pengawasan hirarki dan pengawasan fungsional. Pengawasan hirarki berarti pengawasan terhadap pemerintah daerah yang dilakukan oleh otoritas yang lebih tinggi. Pengawasan fungsional adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah, yang dilakukan secara fungsional baik oleh departemen sektoral maupun oleh pemerintahan yang menyelenggarakan pemerintahan umum (departemen dalam negeri).<sup>14</sup> Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Hanif Nurcholis, menjelaskan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sesuai dengan UUD 1945 adalah hubungan yang desentralistik.

Artinya bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah hubungan antara dua badan hukum yang diatur dalam undang-undang terdesentralisasi, tidak semata-mata hubungan antara atasan dan bawahan. Dengan demikian pengawasan terhadap pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia lebih ditujukan untuk memperkuat otonomi daerah, bukan untuk "mengekang" dan "membatasi". Selanjutnya, pengawasan yang dikemukakan oleh Victor M. Situmorang, pengawasan adalah setiap

---

<sup>13</sup> Victor M. Situmorang, Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, penerbit Rineka Cipta, Jakarta 1994 cet-1 Hlm 20

<sup>14</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Penerbit Grasindo, Jakarta, 2007, hlm. 312.

usaha dan tindakan dalam rangka mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.<sup>15</sup>

Pengawasan adalah suatu bentuk pola pikir dan pola tindakan untuk memberikan pemahaman dan kesadaran kepada seseorang atau beberapa orang yang diberikan tugas untuk dilaksanakan dengan menggunakan berbagai sumber daya yang tersedia secara baik dan benar, sehingga tidak terjadi kesalahan dan penyimpangan yang sesungguhnya dapat menciptakan kerugian oleh lembaga atau organisasi yang bersangkutan.

Negara Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk Republik juga sekaligus Negara Hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Negera Republik Indonesia Tahun 1945, konsekuensi Indonesia sebagai Negara Kesatuan sekaligus Negara Hukum adalah pembangunan struktur hukum nasional yang harus terpadu, yaitu suatu norma hukum yang di atas bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah menjadi sumber dan berdasar bagi norma hukum di bawahnya (das doppelte rechtsanlitz)<sup>16</sup>. Bahwa Kesatuan norma ini disusun oleh fakta bahwa pembuatan norma, yang lebih rendah, ditentukan oleh norma lain, yang lebih tinggi. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang

---

<sup>15</sup> Makmur, *Efektifitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, Bandung, PT. Rafika Aditama, 2001, Hlm.176

<sup>16</sup>Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012

paling tinggi menjadi alasan utama validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.<sup>17</sup>

Selanjutnya menurut Jimly Assiddiqie pembangunan struktur hukum didasarkan pada<sup>18</sup>:

1. Norma dasar (*fundamental norm/ground norm*);
2. Norma umum (*general norm*); dan
3. Norma konkret (*concrete norm*).

Hierarki norma dasar., norma umum dan norma konkret nampak pada pembagian atau hierarki perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Akibat hukum dari penjenjangan hukum menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, adalah kekuatan hukum (daya kerja) setiap peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki, yang

---

<sup>17</sup>*Ibid*

<sup>18</sup>*ibid*

berarti bahwa kekuatan hukum mengikat dan kedudukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki dalam tata urutan peraturan perundang-undangan dan tidak boleh bertentangan satu dengan yang lainnya.

Menurut Soehino bahwa Pelaksanaan pengawasan terhadap perda oleh pejabat yang berwenang selama ini selain memperhatikan kriteria khusus, dan alasan-alasan dalam rangka mencegah pelaksanaan pengawasan tersebut, juga dilakukan berdasarkan pada kriteria-kriteria yang ditentukan, antara lain dalam bentuk Surat Mendagri yang dikaitkan dengan syarat teknis dan proses perundang-undangan atau bentuk luar dari suatu peraturan daerah.<sup>19</sup> Pelaksanaan pengawasan terhadap perda ini hanya dilakukan perubahan pada susunan konsideran dan bahasa, sementara asas-asas formal dan asas-asas materil maupun “kriteria umum” serta asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik pada umumnya tidak diperhatikan.<sup>20</sup>

Pelaksanaan pengawasan selama ini tidak ditentukan secara tegas perda yang tidak memerlukan pengawasan, sehingga dalam praktik untuk memperoleh kepastian hukum bagi daerah, nampaknya

---

<sup>19</sup>Soehino, *Hukum Tata Negara (Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah)*, Liberty, Yogyakarta, 1998, hlm.40.

<sup>20</sup>Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI, ”Temu Kenal Citra Hukum dan Penerapan Azas-azas Hukum Nasional”, Rumusan Hasil Seminar dalam Majalah Hukum Nasional, Edisi Khusus No.1 tanggal 22 – 24 Mei 1995, hlm.167

semua perda diajukan untuk memperoleh pengesahan<sup>21</sup> dan sebagai syarat untuk dapat diundangkan atau berlakunya suatu perda agar sesuai dengan tertib hukum yang berlaku.

Demikian juga, sifat dan bentuk pelaksanaan pengawasan terhadap perda banyak mengikuti keputusan-keputusan yang ditentukan atau dibuat oleh pejabat berwenang yang memperoleh atribusi dari UU dan merangkap sebagai wakil pemerintah dalam bentuk pedoman, bimbingan, arahan dan konsultasi, sehingga pelaksanaan pengawasan terhadap perda tidak mengikuti ketentuan dalam tingkat undang-undang, melainkan tunduk pada aturan yang dikeluarkan atau berlaku dalam lingkungan organisasi dimana pejabat berwenang berada sebagai pelaksana asas dekonsentrasi.

Berdasarkan penjelasan sebagaimana tersebut di atas, pengawasan merupakan hal mutlak yang harus dilakukan oleh Pemerintah, secara umum pengertian pengawasan adalah penilikan atau penjagaan arah suatu kebijakan<sup>22</sup>. 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<sup>23</sup>. Pengawasan atau kontrol ini

---

<sup>21</sup>Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Islam, Bandung, 1995, hlm.55

<sup>22</sup>Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka Jakarta, 2008

<sup>23</sup> M Nur Sholikin, dkk, *Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda Oleh Pemerintah Dan Mahkamah Agung*, Pusat Kajian Hukum Dan Kebijakan Indonesia, 2011

dapat dibedakan atas pertama kontrol yang bersifat intern dan kontrol bersifat ekstern. Kontrol intern disini diartikan bahwa pengawasan itu dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan Pemerintah sendiri. Bentuk kontrol semacam ini dapat digolongkan dalam jenis teknis-administratif atau disebut pula built-in control<sup>24</sup>. Dan jenis kontrol yang kedua adalah kontrol yang bersifat eksternal yaitu kontrol yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan-badan peradilan (judicial control) dalam hal terjadinya persengketaan atau perkara dengan pihak Pemerintah.

Pengawasan juga dapat dibedakan dari dua sisi, yaitu pengawasan dari sisi saat/waktu pelaksanaan dan pengawasan dari sisi obyek, yaitu :

- a. Pengawasan dari sisi saat/waktu terdiri dua jenis yaitu kontrol priori dan kontrol *a-posteriori*. Kontrol priori dilakukan bilamana pengawasan dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu putusan atau ketetapan pemerintah atau pun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang Pemerintah. Sedangkan dalam kontrol *a-posteriori* dilakukan bilamana pengawasan itu baru dilakukan sesudah dikeluarkannya

---

<sup>24</sup>Ibid

keputusan/ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan pemerintah;<sup>25</sup>

- b. pengawasan dari sisi objek terdiri atas dua jenis kontrol yaitu pertama kontrol dari sisi hukum (*rechmatigheidstoetsing*) dan kontrol dari sisi kemanfaatan (*doelmatigheidstoetsing*). Kontrol dari sisi hukum ini pada prinsipnya menitikberatkan pada segi legalitas, yaitu penilaian tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah. Sedangkan kontrol dari sisi kemanfaatan disini ialah pada prinsipnya menilai perbuatan pemerintah berdasarkan benar tidaknya perbuatan tersebut dari segi pertimbangan kemanfaatannya, khususnya dalam kerangka pencapaian kesejahteraan masyarakat<sup>26</sup>.

Khusus terkait dengan pengawasan terhadap satuan pemerintahan otonomi, Bagir Manan menyatakan ada dua model pengawasan terkait yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Dalam hal pengawasan pengelolaan pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota, pengawasan dilakukan dengan cara pengawsan represif atau melalui evaluasi (setiap Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi sebelum dilaksanakan harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Pemerintah).

---

<sup>25</sup>Ibid

<sup>26</sup>Ibid

Pengawasan dilakukan dalam rangka pembinaan terhadap pemerintahan daerah agar terwujud *good government*. Pengawasan pemerintah terhadap perda pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota dilakukan agar kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah Kabupaten/Kota tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi.

### 3) **Retribusi Daerah**

Retribusi daerah adalah iuran kepada pemerintah yang dapat dipaksa dan jasa balik secara langsung dapat ditunjuk paksaan yang dimaksud bersifat ekonomis, karena siapa yang tidak merasakan jasa balik pemerintah maka tidak dikenakan iuran.

Retribusi daerah adalah pemungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan. Dalam retribusi daerah terdapat tiga hal yang dapat diperhatikan :

- 1) Adanya pelayanan langsung yang diberikan sebagai imbalan pemungutan yang dikenakan.
- 2) Terdapat kebebasan dalam memilih pelayanan.
- 3) Ongkos pelayanan tidak melebihi dari pemungutan yang dikenakan untuk pelayanan yang diberikan.

Retribusi daerah sebagaimana pajak daerah merupakan salah satu pendapatan asli daerah yang diharapkan menjadi salah satu

sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk meningkatkan dan meratakan kesejahteraan masyarakat. Daerah provinsi, kabupaten atau kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis retribusi selain yang telah ditetapkan sepanjang memnuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Jasa adalah kegiatan pemerintah daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas, dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan dengan demikian apabila seseorang ingin menikmati jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah mereka harus membayar retribusi yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pemungutan retribusi daerah yang saat ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 sebagai perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 mengatur tentang beberapa istilah yang umum digunakan yaitu sebagai berikut:

1. Daerah otonom selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat

setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Peraturan daerah adalah peraturan yang ditetapkan oleh kepala daerah dengan persetujuan DPRD.
3. Masa retribusi adalah suatu jangka tertentu yang merupakan batas waktu bagi wajib retribusi untuk memanfaatkan jasa dan perizinan tertentu dari pemerintah daerah yang bersangkutan.
4. Retribusi daerah yang selanjutnya disebut retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan.
5. Pemungutan adalah suatu rangkaian kegiatan mulai dari penghimpunan data objek dan subjek yang terutang sampai dengan kegiatan penagihan retribusi atau retribusi yang terutang kepada wajib retribusi serta pengawasan penyetorannya.

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Undang-Undang nomor 28 tahun 2009, pajak daerah terbagi atas pajak Provinsi dan Pajak Kabupaten/Kota :

1. Pajak provinsi yaitu pajak daerah yang dipungut oleh provinsi
  - a. Pajak kendaraan bermotor
  - b. Bea balik nama kendaraan kendaraan
  - c. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor
  - d. Pajak air permukaan
  - e. pajak rokok
2. Pajak Kabupaten/ Kota yaitu pajak yang dipungut oleh daerah kabupaten/kota
  - a. Pajak hotel
  - b. Pajak restoran
  - c. Pajak hiburan
  - d. Pajak reklame
  - e. Pajak penerangan jalan
  - f. Pajak parkir
  - g. Pajak air tanah
  - h. Pajak mineral bukan logam dan batuan
  - i. Pajak sarang burung walet
  - j. PBB perkotaan dan pedesaan

## **F. Kerangka Teoretis**

### **1) Teori Pengawasan**

Istilah pengawasan dalam banyak hal sama artinya dengan kontrol. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, arti kata kontrol adalah pengawasan, pemeriksaan. Jadi kalau kata mengontrol berarti mengawasi, memeriksa.<sup>27</sup>

Menurut Sujamto dalam bahasa Indonesia fungsi controlling mempunyai pandangan yakni pengawasan dan pengendalian. Pengawasan ini dalam arti sempit, yang oleh Sujamto<sup>28</sup> diberi definisi sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Adapun pengendalian itu pengertiannya lebih forcefull dibandingkan pengawasan, yaitu segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas atau pekerja berjalan sesuai dengan semestinya.

Sementara itu pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen karena pengawasan merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Henry Fayol menyebutkan :

*“control consist in verifying wether everything occur in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principle established. It has for object to point out weaknesses in error in order to rectify then and prevent recurrence”.*

Dari pengertian ini dapat dilihat bahwa pengawasan hakekatnya merupakan suatu menilai apakah sesuatu sudah berjalan sesuai dengan

---

<sup>27</sup> W.J.S. Poerwadarminta. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta, Balai Pustaka, 1984. hlm 521

<sup>28</sup> Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1983 hlm 17

yang telah ditentukan. Dengan pengawasan ini akan dapat ditemukan kesalahan – kesalahan yang akan dapat diperbaiki dan yang paling terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali.

Selanjutnya, Muchsan mengemukakan bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya.<sup>29</sup>

Dalam konteks yang lebih luas maka arti dan makna pengawasan lebih bercorak pada pengawasan yang berlaku pada organisasi dan birokrasi. Jika ditarik dalam makna yang lebih luas dan kompeherensif maka pengawasan dapat dilihat dari beberapa segi yakni :

1. Kontrol sebagai penguasaan pemikiran;
2. Disiplin sebagai kontrol diri;
3. Kontrol sebagai sebuah makna simbolik.

Kontrol tidak terbatas pada prosedur formal dalam penyelenggara organisasi. Kontrol bisa digunakan untuk mencapai tujuan tertentu yang sesuai dengan keinginan kelompok tertentu. Kontrol dikonstruksikan beragam.

“Selain menciptakan suasana horor dan kondisi *chaos*, sebuah sitem kekuasaan, dalam rangka semakin menumbuhkan kepatuhan total terhadap kekuasaan, menciptakan berbagai kontrol yang sistematis terhadap pikiran dan jiwa masyarakat. Ia mengembangkan semacam penjara pikiran. Wacana pikiran atau filsafat yang dikembangkan oleh penguasa tidak lagi berkaitan

---

<sup>29</sup> Sirajun dkk. *Hukum Pelayanan Publik*. Malang ; Setara press. 2012. hlm 126

dengan upaya – upaya pengembangan daya nalar, daya kritis, daya analitis, daya kreatifitas, daya imajinasi yang didukung oleh sikap obyektivitas, kejujuran, sportivitas, kebijaksanaan atau kearifan akan tetapi telah dikontaminasi oleh model – model wacana pemikiran yang berdasarkan kepatuhan, loyalitas, pembelaan buta dan ketakutan.”<sup>30</sup>

Antonio Gramsci melalui konsep hegemoni berbicara mengenai penguasaan pemikiran. Menurutnya, masyarakat sipil dan masyarakat politik adalah dua level suprastruktur yang masing – masing menjalankan fungsi kontrol sosial politik dalam pengertian berbeda. “kedua level ini pada fungsi “hegemoni” dimana kelompok dominan menangani keseluruhan masyarakat dan disisi lain berkaitan dengan “dominasi langsung” atau perintah yang dilaksanakan diseluruh negara dan pemerintah yuridis”<sup>31</sup>

Atas pandangan diatas, Mahadi Sugiono memberikan komentar sebagai berikut:

“perbedaan yang dibuat Gramsci antara masyarakat sipil dan masyarakat politik seperti yang diuraikan sebelumnya, sesungguhnya tidak sejelas yang terlihat dan perbedaan itu dibuat hanya semata untuk kepentingan analitis semata. Dibagian lain, karya yang sama dengan jelas ia menunjukkan bahwa kedua suprastruktur itu pada kenyataannya, sangat diperlukan satu dan lainnya tidak bisa dipisahkan. Bahwa kedua level itu sangat diperlukan bisa dilihat dengan gamblang dalam konsepsi Gramsci tentang negara yang lebih luas, dimana ia ditunjuk sebagai “negara integral”, yang meliputi tidak hanya masyarakat politik tetapi juga masyarakat sipil.”<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Yasraf Amir Piliang, 2001. *Sebuah dunia yang menakutkan, Mesin – mesin Kekerasan dalam jagad raya*. Bandung: Mizan hlm 53-54

<sup>31</sup> Anthon F Susanto, 2004 *Wajah peradilan kita*. Bandung; Refika Aditama, hlm 55

<sup>32</sup> Mahadi Sugiono, 1999. Kritik Antonio Gramsci terhadap Pembangunan Dunia Ketiga. Yogyakarta: pustaka pelajar hlm 36

## 2) Teori Pengawasan Dalam Perspektif Islam

Pengertian pengawasan (*controlling*) dapat dikemukakan sebagai berikut: Pengawasan adalah proses memonitor aktivitas untuk memastikan aktivitas-aktivitas tersebut diselesaikan sesuai dengan yang direncanakan dan memperbaiki setiap deviasi yang signifikan.<sup>33</sup> Dengan kata lain apakah aktivitas itu sudah sesuai rencana atau tidak, jika tidak maka perlu adanya suatu revisi. Menurut Robinson control sebagai proses memonitor aktivitas-aktivitas untuk mengetahui apakah individu-individu dan organisasi itu sendiri memperoleh dan memanfaatkan sumber-sumber secara efektif dan efisien dalam rangka mencapai tujuannya, dan memberikan koreksi bila tidak tercapai.<sup>34</sup>

Menurut Johnson control sebagai fungsi sistem yang melakukan penyesuaian terhadap rencana, mengusahakan agar penyimpangan-penyimpangan hanya dalam batas-batas yang dapat ditoleransi.<sup>35</sup> Disini control diartikan sebagai kendali agar performan petugas dan output sesuai rencana.

Dari beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa pengawasan (*controlling*) merupakan kegiatan yang dilaksanakan dengan maksud agar tujuan yang ditetapkan tercapai dengan mulus tanpa penyimpangan-penyimpangan yang berarti, dan apabila dalam

---

<sup>33</sup> Amin Widjaja Tunggal, *Manajemen Suatu Pengantar*, Jakarta: Renika Cipta. 1993, hlm. 343

<sup>34</sup> Made Pidarta, *Manajemen Pendidikan Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, 1988, hlm. 168

<sup>35</sup>

pelaksanaannya ada penyimpangan atau kekurangan maka diperlukan adanya perencanaan ulang (revisi).

*Controlling* atau pengawasan merupakan salah satu aspek penting dalam dinamika sebuah organisasi, baik organisasi dalam bentuk perusahaan, pendidikan maupun yang lainnya. Selain sebagai bagian integral dari proses atau tahapan kinerja organisasi yang dimulai dari *planning*, *organizing*, *actuating* sampai *controlling*, dalam beberapa studi manajemen juga menunjukkan bahwa upaya pengawasan yang tereduksi dalam sebuah sistem kerja organisasi berpengaruh sangat signifikan terhadap peningkatan kinerja organisasi secara keseluruhan.<sup>36</sup> Disini control diartikan sebagai kendali agar performan petugas dan output sesuai rencana.

Selanjutnya Smith<sup>37</sup> menyatakan bahwa: “*Controlling*” sering diterjemahkan pula dengan pengendalian, termasuk di dalamnya pengertian rencana-rencana dan norma-norma yang mendasarkan pada maksud dan tujuan manajerial, dimana norma-norma ini dapat berupa kuota, target maupun pedoman pengukuran hasil kerja nyata terhadap yang ditetapkan. Pengawasan merupakan kegiatan - kegiatan dimana suatu sistem terselenggarakan dalam kerangka norma-norma yang ditetapkan atau dalam keadaan keseimbangan bahwa pengawasan memberikan gambaran mengenai hal-hal yang dapat diterima, dipercaya

---

<sup>36</sup> Anthony dan Vijay Govindarajan, *Management Control System*. Mc Clelland Grawhill, 1998., hlm. 28

<sup>37</sup> Dalam Buchari Alma. *Manajemen Pemasaran dan Pemasaran Jasa*, Bandung: Alfabeta, 1992, hlm. 131.

atau mungkin dipaksakan, dan batas pengawasan (*control limit*) merupakan tingkat nilai atas atau bawah suatu sistem dapat menerima sebagai batas toleransi dan tetap memberikan hasil yang cukup memuaskan.

Secara definitif, *controlling* dalam bahasa Indonesia dapat ditafsirkan sebagai pengawasan atau pengendalian, sehingga dalam bahasa Inggris pengertian pengawasan dan pengendalian tetap dipergunakan dengan istilah *controlling*,<sup>38</sup> Istilah *controlling* dengan makna pengendalian atau pengawasan dalam konteks ilmu manajemen telah mengalami perkembangan definisi dari masa ke masa. Adapun yang cukup populer adalah pendapat Usury dan Hammer<sup>39</sup> yang menyatakan bahwa: "*Controlling is management's systematic efforts to achieve objectives by comparing performances to plan and taking appropriate action to correct important differences* (pengendalian adalah sebuah usaha sistematis dari manajemen untuk mencapai tujuan dengan membandingkan kinerja dengan rencana awal dan kemudian melakukan langkah perbaikan terhadap perbedaan-perbedaan penting dari keduanya).

Berdasarkan pengertian di atas, dapat diketahui bahwa tujuan dari pengawasan atau pengendalian pada dasarnya adalah untuk menyesuaikan gerak organisasi yang sedang berlangsung dengan tujuan

---

<sup>38</sup> Hoetomo. *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Surabaya: Mitra Pelajar, 2005, hlm. 219

<sup>39</sup> Dalam Buchari Alma. *Manajemen Pemasaran*, hlm 56

dan rencana awal (*planning*) dari organisasi itu sendiri. Dalam aspek ini, *controlling* memusatkan pada sisi efisiensi, sedangkan perencanaan atau *planning* lebih memusatkan pada sisi efektivitas. Walaupun di dalam proses pengendalian juga terdapat unsur efektivitas, namun secara fungsi bahwa upaya pengendalian lebih berpusat pada unsur efisiensi. Dengan demikian, *controlling* atau yang di dalam istilah Indonesia bermakna pengendalian, pengawasan atau kontrol, secara sederhana dapat diartikan sebagai suatu proses penyesuaian pergerakan antara organisasi dengan tujuannya.

Dalam tahap implementasinya, pelaksanaan *controlling* juga perlu memperhatikan beberapa persyaratan atau prinsip-prinsip penting yang dapat memperkuat posisinya sesuai fungsi yang diharapkan. Persyaratan atau prinsip-prinsip yang dimaksud, di antaranya adalah: (1) Telah terencana dengan matang; (2) Memiliki Prosedur Operasional Standar (Standard Operational Procedure); (3) Dijalankan oleh orang yang amanah dan berkapasitas (*competence*); (4) Akuntabel/transparan dan tertulis; (5) Efisien dalam penggunaan anggaran.<sup>10</sup> Jika prinsip-prinsip ini telah dimiliki oleh setiap organisasi dalam aktivitas pengawasan yang dijalankan, setidaknya akan dapat meminimalisir segala bentuk permasalahan yang terjadi di lapangan. Melalui prinsip-prinsip pengawasan tersebut, maka upaya pengawasan atau pengendalian perlu dilakukan secara maksimal oleh unsur-unsur yang terkait dalam sebuah organisasi.

Berdasarkan uraian di atas, maka secara umum dapat dipahami bahwa suatu organisasi yang dalam aspek kegiatannya terus bergerak dan semakin kompleks dari waktu ke waktu dengan banyaknya sumber daya yang ada sangat memungkinkan berbuat kesalahan atau menyimpang dari tujuannya. Guna mengevaluasi atas hasil kegiatan yang telah dilakukan, membuat fungsi pengawasan semakin penting kedudukannya dalam setiap organisasi. Tanpa adanya pengawasan yang baik, bisa jadi tujuan yang hendak dicapai akan kurang maksimal, baik bagi organisasinya itu sendiri maupun bagi sumber daya manusia yang ada di dalamnya.

*Controlling* atau pengawasan di dalam bahasa Arab memiliki makna yang sama dengan kata ar-Riqobah. Di dalam al-Qur'an, kata ini disebutkan pada beberapa ayat yang secara umum menunjukkan tentang adanya fungsi pengawasan, terutama pengawasan dari Allah swt. Ayat-ayat tersebut di antaranya adalah:

a. QS. An-Nisa [4]: 1

يٰۤاَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُوا رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُمْ مِنْ نَفْسٍ وَاحِدَةٍ وَخَلَقَ مِنْهَا  
 زَوْجَهَا وَبَثَّ مِنْهُمَا رِجَالًا كَثِيرًا وَنِسَاءً ۗ وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي تَسَاءَلُونَ بِهِ  
 وَالْأَرْحَامَ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا ﴿١﴾

“Hai sekalian manusia, bertakwalah kepada Tuhan-mu yang telah menciptakan kamu dari seorang diri, dan dari padanya Allah menciptakan isterinya; dan dari pada keduanya Allah memperkembang biakkan laki-laki dan perempuan yang banyak. Dan bertakwalah kepada Allah yang dengan (mempergunakan) nama-Nya kamu saling meminta satu

sama lain dan (peliharalah) hubungan silaturrahim. Sesungguhnya Allah selalu menjaga dan mengawasi kamu.”

يَهْدِيكُمْ تَعْمَلُوا دَابَّ مَلَاو قَرْدَا صِلَا تَام يَلْع تَلَاو قَرْرَق مَلَا قَب طَخَلَا قَ بَاطِي تَحِي نَا نَم قَ يَقْد تَلَا

Ar-riqobah ialah mengetahui kejadian-kejadian yang sebenarnya dengan ketentuan dan ketetapan peraturan, serta menunjuk secara tepat terhadap dasar-dasar yang telah ditetapkan dalam perencanaan semula.<sup>40</sup>

b. QS. Al-Maidah [5]: 117

مَا قُلْتُ لَهُمْ إِلَّا مَا أَمَرْتَنِي بِهِ أَنْ أَعْبُدُوا اللَّهَ رَبِّي وَرَبَّكُمْ وَكُنْتُ عَلَيْهِمْ شَهِيدًا مَا دُمْتُ فِيهِمْ فَلَمَّا تَوَفَّيْتَنِي كُنْتُ أَنْتَ الرَّقِيبَ عَلَيْهِمْ وَأَنْتَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ شَهِيدٌ

“Aku tidak pernah mengatakan kepada mereka kecuali apa yang Engkau perintahkan kepadaku (mengatakan)nya yaitu: "Sembahlah Allah, Tuhanku dan Tuhanmu", dan adalah aku menjadi saksi terhadap mereka, selama aku berada di antara mereka. Maka setelah Engkau wafatkan aku, Engkau-lah yang mengawasi mereka. Dan Engkau adalah Maha Menyaksikan atas segala sesuatu.”

## G. Metode Penelitian

<sup>40</sup> As Sayyid Mahmud Al-Hawary, *Idarah al Asasul wal Ushulil Ilmiyyah*. (Cet III, Kairo: 1976), hlm. 1998 ), hlm. 189

Menurut Soeryono Soekanto, pengertian penelitian, diperlukan suatu data data dukung yang sangat diperlukan untuk mendukung penelitian yang dilakukan, sehingga permasalahan pokok yang menjadi obyek penelitian dapat terjawab.

Metodologi memiliki beberapa pengertian, yaitu (a) logika dari penelitian ilmiah, (b) studi terhadap prosedur dan teknik penelitian, dan (c) suatu sistem dari prosdur dan teknik penelitian. Berdasarkan hal ini, dapat dikatakan bahwa metode penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dak teknologi serta seni. Oleh karena itu, penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten.<sup>41</sup>

Metode penelitian yang dipergunakan dalam setiap cabang ilmu pengetahuan selalu berbeda satu dengan yang lain dan disesuaikan dengan disiplin atau cabang ilmu pengetahuan yang diteliti. Oleh karena itu penerapan metode penelitian hukum akan berbeda dengan metode penelitian yang digunakan oleh bidang-bidang atau cabang ilmu pengetahuan lain.

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu permasalahan, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia. Mendasarkan hal tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa metode penelitian

---

<sup>41</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2019, hlm.17.

dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan suatu masalah yang dihadapi dan dilakukan penelitian.<sup>42</sup>

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif, yaitu suatu penelitian yang secara deduktif dimulai dengan menganalisa terhadap ketentuan yang terkandung didalam pasal-pasal peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pokok permasalahan penelitian ini. Penelitian hukum yuridis merupakan suatu bentuk penelitian hukum yang mengacu kepada studi kepustakaan yang ada (berupa data sekunder), baru data primer. Sedangkan penelitian hukum yang bersifat normatif merupakan suatu penelitian hukum yang bertujuan untuk memperoleh pengetahuan yang bersifat normatif yang menghubungkan suatu aturan yang satu dengan aturan yang lain dan pelaksanaan aturan dimaksud dilapangan.

### **1. Metode Pendekatan**

Pendekatan diartikan sebagai usaha dalam rangka aktivitas penelitian untuk mengadakan hubungan dengan orang yang diteliti atau metode-metode untuk mencapai pengertian tentang masalah penelitian.<sup>43</sup> Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini yaitu yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan-

---

<sup>42</sup> Ibid, hal 7.

<sup>43</sup> Salim HS., Op.Cit., hlm.17.

putusan pengadilan serta norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat.<sup>44</sup>

Jhonny Ibrahim<sup>45</sup> membagi pendekatan hukum normatif menjadi tujuh pendekatan, yang meliputi:

- 1) pendekatan perundang-undangan (*statue approach*);
- 2) pendekatan konseptual (*conceptual approach*);
- 3) pendekatan analitis (*analytical approach*);
- 4) pendekatan perbandingan (*comparative approach*);
- 5) pendekatan historis (*historical approach*);
- 6) pendekatan filsafat (*philosophical approach*); dan
- 7) pendekatan kasus (*case approach*);

Permasalahan pokok penelitian ini adalah pengawasan terhadap pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Dengan demikian pendekatan yang ditempuh adalah pendekatan yuridis-normatif, yaitu penelitian terhadap masalah dengan melihat dari segi doktrin serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian.<sup>46</sup> Penelitian deskriptif analitis yang gambaran tentang suatu masyarakat atau suatu kelompok

---

<sup>44</sup> Zainuddin Ali., Op.Cit., hlm.105.

<sup>45</sup> Jonaedi Efendi & Jhonny Ibrahim., Op.Cit., hlm.131.

<sup>46</sup> Zainuddin Ali., Op.Cit., hlm.105.

orang tertentu atau gambaran tentang suatu gejala atau hubungan antara dua gejala atau lebih.<sup>47</sup> Demikian juga hukum dalam pelaksanaannya di dalam masyarakat yang berkenaan objek penelitian.

Deskriptif karena penelitian ini terbatas pada usaha mengungkap suatu masalah atau keadaan atau peristiwa sebagaimana yang bersifat sekedar untuk mengungkapkan fakta. Istilah analitis mengandung makna mengelompokkan, menghubungkan, membandingkan data yang diperoleh baik dari segi teori maupun dari segi praktek. Penelitian terhadap teori dan praktik dimaksudkan untuk memperoleh gambaran tentang faktor pendukung dan faktor penghambatnya.

Spesifikasi penelitian yang bersifat deskriptif analitis bertujuan untuk melukiskan (menggambarkan) kenyataan-kenyataan yang ada atau realitas sosial juga menggambarkan obyek pokok permasalahan secara sistematis, terperinci dan menyeluruh.

### **3. Sumber Data**

Mengingat metode penelitian yang dipergunakan adalah metode penelitian yuridis normatif, jenis data yang diutamakan adalah jenis data sekunder kemudian data primer sebagai pendukung. Sumber data yang dipergunakan dapat diurutkan menjadi sebagai berikut:

#### **a. Data Primer**

Data Primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung melalui penelitian di lapangan. Dalam hal ini berkaitan langsung dengan

---

<sup>47</sup> Irawan Soehartono, *Metode Penelitian Sosial Suatu Tehnik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial Lainnya*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 1999), hlm. 63

permasalahan yang diteliti yang merupakan sejumlah data atau keterangan yang diperoleh secara langsung melalui penelitian lapangan dengan cara wawancara dengan responden mengenai evaluasi peraturan perundang-undangan bidang pajak daerah dan retribusi daerah.

b. **Data Sekunder**

Data Sekunder , yaitu data yang diperoleh dari mengamati, mempelajari dan membaca bahan-bahan hukum kepustakaan dan dokumen-dokumen yang terkait dengan penelitian. Data sekunder dapat dibedakan menjadi:

1) **Bahan hukum primer**, yaitu bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan dibidang pemerintahan daerah, administrasi pemerintahan dan pembentukan peraturan perundang-undangan, dari peraturan perundang-undangan yang tertinggi, sampai peraturan perundang-undangan ditingkat daerah, antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan perubahannya;
- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn;
- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- d. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

- e. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

2) **Bahan hukum sekunder**, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yakni dengan melakukan studi pustakan terhadap peraturan perundang-undangan, antara lain:

- a. Buku literatur;
- b. Hasil penelitian;
- c. Hasil seminar, simposium;

yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan.

3) **Bahan hukum tersier**, antara lain:

- a. Kamus Hukum Indonesia;
- b. Kamus Besar Bahasa Indonesia;
- c. Jurnal-jurnal hukum;
- d. Ensiklopedia.

#### 4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dilakukan dengan cara mengumpulkan data sekunder melalui studi kepustakaan (mencari bahan-bahan kepustakaan). Studi kepustakaan ini dilakukan untuk mencari konsepsi-konsepsi, teori-teori maupun pendapat-pendapat yang erat kaitannya dengan pokok permasalahan.

Dalam suatu penelitian, termasuk penelitian hukum, pengumpulan data merupakan salah satu tahapan dalam proses penelitian dan sifatnya mutlak untuk dilakukan karena data merupakan elemen-elemen penting yang mendukung keberhasilan suatu penelitian. Dari dua data yang dieproleh akan diperoleh gambaran yang jelas tentang obyek yang akan diteliti, sehingga akan membantu kita menarik kesimpulan dari dari obyek penelitian. Maksud dari pengumpulan data adalah untuk memperoleh bahan-bahan relevan, akurat dan reliable. Untuk memperoleh data yang dimaksud itu pekerjaan seseorang menggunakan tehnik-tehnik, prosedur-prosedur, alat-alat serta kegiatan yang dapat diandalkan

Adapun metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan :

### **1) Studi Kepustakaan**

Melakukan penelitian dalam kepustakaan, yaitu mengumpulkan data-data peraturan perundang-undangan, buku-buku referensi yang relevan dengan tujuan penelitian serta literatur-literatur lainya yang berkaitan dengan penulisan tesis ini.

### **2) Observasi**

Dalam pengumpulan data untuk penyusunan dan pembahasan penulisan hukum ini, dilakukan dengan studi kepustakaan (*study research*) yaitu

dengan mempelajari buku-buku, jurnal, makalah, dokumen-dokumen (studi dokumenter) dan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pengawasan pajak daerah dan retribusi daerah oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

### **3) Wawancara**

Wawancara adalah proses tanya jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan dengan pihak-pihak yang berkompeten. Wawancara dilakukan terhadap informan yang telah ditentukan untuk mendapatkan informasi yang lebih jelas dan mendalam. Untuk memperoleh data yang lengkap, jelas dan tepat peneliti menggunakan alat bantu pedoman wawancara yang isinya berupa pertanyaan-pertanyaan yang secara garis besar untuk memperoleh informasi dan data mengenai pelaksanaan evaluasi rancangan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah, hasil wawancara sebagai catatan lapangan untuk selanjutnya dijadikan bahan penyusunan data.

## **5. Metode Analisis Data**

Data yang diperoleh akan disajikan secara sistematis, selanjutnya akan dianalisis secara deskriptif kualitatif normatif dengan penguraian secara deskriptif dan preskriptif. Data sekunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang telah diperoleh, dilakukan pemilahan dan dianalisis dan disusun secara sistematis. Data sekunder yang telah dipilih dan disusun secara sistematis, kemudian

dianalisis secara kualitatif untuk mendapatkan deskriptif tentang pelaksanaan evaluasi rancangan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Penentuan metode analisis demikian dilandasi oleh pemikiran bahwa penelitian ini tidak hanya bermaksud mengungkapkan atau melukiskan data apa adanya, melainkan juga berupaya memberikan argumentasi.

## **6. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam penulisan karya ilmiah Tesis ini terdiri dari empat Bab, yaitu:

### **Bab I :**

Pendahuluan, akan diuraikan Latar Belakang masalah. Diuraikan Rumusan Masalah Penelitian, Tujuan Penelitian, Untuk mendukung penelitian akan dijelaskan mengenai kerangka konseptual, kerangka teoretis, metode penelitian, dan sistematika penelitian.

### **Bab II :**

Tinjauan Pustaka, dalam bab ini diuraikan data dari hasil pustaka yang dilakukan sehubungan dengan penelitian. Tinjauan pustaka mengungkapkan:

- a. Pengertian umum tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
- b. Peran Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terutama berkaitan dengan evaluasi rancangan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah

Kabupaten/Kota merupakan bentuk pengawasan dalam rangka pembinaan terhadap pemerintahan daerah agar terwujud *good government*.

### **Bab III :**

Hasil Penelitian dan Pembahasan, merupakan jawaban atas permasalahan bab I. Jadi akan dibahas tentang implementasi, evaluasi rancangan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dilakukan oleh Gubernur Jawa Tengah selaku Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah.

### **Bab IV:**

Penutup, memuat Kesimpulan yang dirumuskan berdasarkan hasil penelitian beserta analisisnya sebagaimana diuraikan pada bab sebelumnya. Juga akan dikemukakan Saran sesuai dengan permasalahan yang ditemukan dalam penelitian.