

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Negara Kesatuan Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Tiap tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.¹ Untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, daerah harus mempunyai sumber keuangan agar daerah mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat. Pemberian sumber keuangan kepada daerah harus seimbang dengan beban atau urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah.

Keseimbangan sumber keuangan ini merupakan jaminan terselenggaranya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Ketika daerah mempunyai kemampuan keuangan yang kurang mencukupi untuk membiayai urusan pemerintahan dan khususnya urusan pemerintahan yang wajib terkait dengan pelayanan dasar, Pemerintah Pusat dapat menggunakan instrument Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk membantu daerah sesuai dengan prioritas nasional yang ingin dicapai.² Salah satu sumber keuangan

¹ Krishna D. Darumurti dan Uumbu Rauta, *Otonomi Daerah, Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000), hal. 5.

² Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, (Jakarta: Yayasan Prapantja, 1959), hal. 239.

daerah adalah Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menempatkan perpajakan sebagai salah satu perwujudan kenegaraan, menegaskan bahwa penempatan beban kepada rakyat, seperti pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa diatur dengan undang-undang. Selama ini, pungutan daerah yang berupa Pajak dan Retribusi diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah pertama kali dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dan kedua kali dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, daerah diberi kewenangan untuk memungut 16 (enam belas) jenis pajak, yaitu 5 (lima) jenis pajak provinsi dan 11 (sebelas) jenis pajak kabupaten/kota. Pada dasarnya kecenderungan daerah untuk menciptakan berbagai pungutan yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan bertentangan dengan kepentingan umum dapat diatasi oleh pemerintah dengan melakukan pengawasan terhadap setiap Perda yang mengatur pajak dan retribusi tersebut. Undang-undang memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk membatalkan setiap Perda yang bertentangan dengan Undang-Undang dan kepentingan umum. Dalam kenyataannya, pengawasan terhadap Perda tersebut tidak berjalan secara efektif. Banyak daerah yang tidak menyampaikan Perda kepada Pemerintah dan beberapa daerah masih tetap memberlakukan Perda yang telah dibatalkan oleh Pemerintah.³

³ Pemerintah Pusat dan Daerah bersifat hirarkis dan vertikal. Hal ini dianggap perlu ditegaskan karena adanya penafsiran yang timbul akibat penerapan kebijakan Otonomi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mengembangkan pola hubungan antara pusat dan daerah serta hubungan antara daerah yang

Perkembangan regulasi dan kebijakan di bidang perpajakan daerah dan retribusi daerah yang dilandasi oleh Undang-Undang Dasar 1945 menunjukkan adanya kewajiban setiap warga negara untuk memberikan kontribusinya berupa pajak atau pungutan daerah sejenis lainnya yang ditetapkan dalam undang-undang. Sebagai salah satu sumber pendapatan daerah, maka pengenaan pungutan daerah berupa pajak daerah dan/atau retribusi daerah yang ditetapkan dengan undang-undang kemudian diformulasikan sebagai komponen pendapatan asli daerah (PAD). Melalui PAD ini pemerintah daerah diharapkan mampu mendanai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah, yang pada akhirnya dapat mewujudkan pemerataan kesejahteraan masyarakat lokal. Kemampuan daerah dalam mendanai penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan dan pembangunan daerah secara umum relative terbatas, sehingga diperlukan optimalisasi potensi sumber daya yang ada. Dalam rangka mendukung tujuan optimalisasi tersebut, pemerintah telah mengeluarkan serangkaian regulasi dan kebijakan dibidang perpajakan daerah dan retribusi daerah. Sejalan dengan system perpajakan nasional, maka upaya-upaya pembinaan pajak daerah dilakukan secara terpadu. Selain pembinaan, salah satu upaya berupa pengawasan juga diperlukan dalam penetapan atas peraturan daerah (Perda) yang mengatur prosedur pelaksanaan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah (PDRD). Pengawasan dalam konteks PDRD disini pada hakekatnya dilakukan dengan mengedepankan aspek evaluasi perda dan raperda, baik terhadap perda-perda

dan raperda yang belum maupun yang telah ditetapkan. Hal ini berarti bahwa hasil evaluasi terhadap suatu dokumen legal PDRD menjadi dasar bagi daerah untuk menetapkan raperda menjadi perda PDRD, sebagai dasar untuk melakukan pemungutan.⁴ pajak dan retribusi, berdasarkan ketentuan Pasal 409 huruf c UU Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku; Pasal 157, Pasal 158 ayat (2) sampai dengan ayat (9), dan Pasal 159 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, maka untuk dapat mengetahui secara jelas perubahan mekanisme pengawasan Perda PDRD dari waktu ke waktu, dalam penulisan hukum ini penulis mencoba menguraikan lagi mekanisme pengawasan Perda PDRD sebelum UU Nomor 23 Tahun 2014.

Penetapan atas Perda yang mengatur prosedur pelaksanaan pemungutan PDRD juga diperlukan pengawasan. Pengawasan yang dimaksud dilakukan dengan mengedepankan aspek evaluasi perda dan raperda. Pengawasan pada dasarnya mempunyai maksud dan tujuan untuk mencegah, menghindari, dan meminimalisir kesalahan materi muatan yang diatur dalam Perda, baik yang bersifat administratif maupun yang bersifat substantive, serta menguji kesesuaian materi muatan yang diatur dalam raperda/perda PDRD, terutama terkait dengan kriteria objek pungutan (apakah bersifat pajak atau retribusi),

⁴ Philipus M. Hadjon et.al, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law), (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994), hal. 74-79.

dan peraturan perundang-undangan (apakah suatu raperda/perda bertentangan dengan kepentingan umum, dan peraturan yang lebih tinggi). Beberapa pendapat ahli terkait definisi pengawasan antara lain :⁵

1. Niti Semito mengemukakan definisi pengawasan (*controlling*) sebagai berikut : “Pengawasan adalah usaha untuk dapat mencegah kemungkinan-kemungkinan penyimpangan dari pada rencana-rencana, instruksi-instruksi, saran-saran dan sebagainya yang telah ditetapkan”. Mencegah kemungkinan timbulnya penyimpangan, akan memberikan manfaat yang lebih besar bagi suatu organisasi dalam menanggulangi penyimpangan yang sudah terjadi, karena apabila penyimpangan dapat dicegah, maka kerugian yang besar dapat dihindarkan sehingga tujuan organisasi akan dapat tercapai dengan cara yang efektif dan efisien.
2. Terry dalam Winardi, yang mengatakan sebagai berikut : “Pengawasan berarti mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja yang apabila perlu menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana-rencana”. Dengan tindakan pengawasan akan dapat diketahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan para pegawai sudah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan apabila ternyata ada penyimpangan dari rencana, kebijaksanaan maupun perintah yang telah dikeluarkan, dapat segera

⁵ Tim Analisis dan Evaluasi tentang Pajak dan Retribusi Daerah, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI

diketahui dan selanjutnya diadakan tindakan perbaikan dan penyesuaian agar hasil pekerjaan sesuai dengan yang diharapkan.⁶

3. Berkaitan dengan tujuan pengawasan, Situmorang dan Juhir mengemukakan agar terciptanya aparat yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruksi dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat (control social) yang obyektif, sehat dan bertanggung jawab. Pada pokoknya tujuan pengawasan adalah membandingkan antara pelaksanaan dan rencana serta instruksi yang telah dibuat, untuk mengetahui ada tidaknya kesulitan, kelemahan atau kegagalan serta efisiensi dan efektivitas kerja dan untuk mencari jalan keluar apabila ada kesulitan, kelemahan dan kegagalan atau dengan kata lain disebut tindakan korektif.⁷

Dengan adanya fenomena yang terjadi di Kecamatan Simpang Hilir Kabupaten Kayong Utara tersebut, tentu ada faktor lain yang menyebabkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pajak Sarang Burung Walet tidak berjalan sebagaimana mestinya. Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka penulis mencoba untuk meneliti dan membahasnya dalam bentuk Skripsi dengan judul: **“EFEKTIVITAS PENGAWASAN PERDA TENTANG PAJAK SARANG BURUNG WALET DI KECAMATAN SIMPANG HILIR KABUPATEN KAYONG UTARA”**

⁶ <http://bloggerukri.blogspot.com/2012/10/pengawasan-controlling.html>, di-update pada tanggal 25 Agustus 2015.

⁷ Titik Triwulan T, Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia, Jakarta: Prenada Media Group, ,2011, hal 452- 454.

1.2 Rumusan Masalah

Berawal dari uraian- uraian dalam latar belakang masalah tersebut, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu: **Apakah Faktor-Faktor Yang Menyebabkan Pengawasan tentang pajak sarang burung walet Di Kecamatan Simpang Hilir Kabupaten Kayong Utara Tidak Berjalan Dengan Efektif?**

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian Skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengungkapkan upaya yang dilakukan oleh Kepala Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah terhadap pengusaha yang tidak melaksanakan kewajiban hukum membayar pajak sarang burung walet.
2. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja serta hambatan dalam menegakan peraturan daerah tentang pajak sarang burung walet
3. Untuk Mengetahui Faktor-Faktor Yang Mengakibatkan Pengawasan tentang pajak sarang burung walet Tidak Berjalan Secara Efektif.

1.4 Kerangka Pemikiran

- Tinjauan Pustaka

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Negara Republik Indonesia tidak dapat dilepaskan dari hubungan penyelenggaraan antara Pemerintah Pusat dan daerah. Hubungan penyelenggaraan pemerintahan itu harus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sesuai dengan amanat dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Ketentuan konstitusional itu memberikan pesan bahwa Negara Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 dibangun dalam sebuah kerangka Negara yang berbentuk kesatuan (unitary), bukan berbentuk federasi (serikat).⁸ Hal tersebut senada dengan yang dikemukakan oleh Muhammad Yamin, bahwa : “kita hanya membutuhkan Negara yang bersifat unitarisme dan wujud Negara kita tidak lain dan tidak bukan daripada bentuk suatu Negara Kesatuan Republik Indonesia. Membentuk Bangsa Indonesia tidak dapat dengan federalisme dan hanyalah dengan unitarisme”⁹

Mengenai Negara Kesatuan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 diikuti dengan sistem desentralisasi. Hal itu dapat dipahami dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 (setelah Amandemen Kedua) mengenai Pemerintahan Daerah, menyatakan sebagai berikut :

⁸ Penjelasan Umum UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

⁹ Muhammad Yamin, Naskah Persiapan UUD 1945, (Jakarta: Yayasan Prapantja, 1959), hlm. 239

Pasal 18 ayat (1) : “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Pasal 18 ayat (2) : “Pemerintahan Daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Sementara itu mengenai hubungan penyelenggaraan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah diatur dalam Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan : “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi, kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”. Mengenai hubungan di antara tingkat-tingkat dalam pemerintahan tersebut harus dibedakan antara:¹⁰

Terlepas dari pada itu, peraturan daerah merupakan suatu produk instrumen peraturan perundang-undangan di tingkat daerah sebagai implementasi dari penyelenggara otonomi daerah, lebih lanjutnya berdasarkan ketentuan pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang dimaksud Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undang yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Dengan Persetujuan

¹⁰ Philipus M. Hadjon et.al, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law), (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994), hal. 74-79.

Bupati Dan Wali Kota¹¹. Dibuat pemerintah daerah dalam rangka menjalankan otonomi daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya menurut Sarundajang untuk mengartikan otonomi daerah adalah:

- a. **Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom, yang bersumber dari wewenang pemerintah pusat yang diserahkan kepada pemerintah daerah.**
- b. **Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu diluar batas-batas wilayah daerahnya.**
- c. **Daerah tidak mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.**
- d. **Otonomi tidak membawa hiotonomi daerah lain.**¹²

Pembentukan peraturan daerah sesungguhnya merupakan wujud dari penyerahan kekuasaan dan wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menjalankan otonomi daerah sebagaimana yang dimaksudkan agar pemerintah daerah dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Terlepas dari pada itu urusan-urusan pemerintah daerah tidak hanya diatur dalam dalam Undang-Undang, namun harus diatur lebih

¹¹Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012
Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

¹²Sarundajang, 2011, Arus Balik Kekuasaan Pemerintah Daerah, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, Hal. 33

lanjut dan lebih dikhususkan dengan mengeluarkan peraturan daerah untuk mengatur wilayah tersebut.

Sebagaimana yang dimaksud kewenangan dalam hal ini adalah berkaitan kewenangan dari pemerintah melakukan perbuatan hukum, secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" yang berarti (wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam hukum tata pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Dalam kerangka Negara hukum wewenang pemerintah berasal dari Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Dengan kata lain kewenangan hanya diberikan oleh Undang-Undang dimana pembuat Undang-Undang dapat memberikan wewenang pemerintah, baik kepada organ pemerintah maupun kepada aparatur pemerintahan.

Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari Peraturan Perundang-Undangan itu diperoleh melalui tiga cara yaitu:

1. Atribusi

Salah satu kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang kepada pemerintah adalah atribusi. Ind roharto mengemukakan atribusi adalah pemberian wewenang baru oleh pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan baik yang dilakukan *original legislator* ataupun *delegated legislator*.

2. Delegasi

Delegasi adalah penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Selanjutnya HD. van. Wijk berpendapat bahwa delegasi adalah “penyerahan wewenang pemerintah dari suatu badan atau pejabat pemerintahan kepada badan atau pejabat pemerintahan lain”.

Adapun syarat-syarat pelimpahan wewenang pemerintah melalui delegasi adalah sebagai berikut:

- 1) Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- 2) Delegasi harus berdasarkan ketentuan pertauran perundang-undangan.
- 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan kepegawaian tidak adanya delegasi.
- 4) Delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- 5) Peraturan kebijakan, artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

3. Mandat

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan yang memberi mandat. Tanggungjawab tidak berpindah kemandataris, melainkan tanggungjawab tetap berada ditangan pemberi mandat. HD. van. Wijk menjelaskan arti mandat

adalah suatu organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh orang lain atas namanya. Selanjutnya Indroharto menambahkan bahwa pada mandat tidak terdapat suatu perubahan wewenang yang sudah ada dan merupakan hubungan internal pada suatu tindakan atasnama dan atas tanggungjawab.¹³

Pada prinsipnya peraturan daerah dibuat dalam rangka memenuhi kebutuhan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah. Pemerintah daerah dapat memiliki landasan hukum yang kuat untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah dengan adanya peraturan daerah. Pembuatan peraturan daerah ini merupakan salah satu konsep *welfare state* dimana (kesejahteraan umum), yang untuk itu kepada pemerintah diberikan kewenangan campur tangan (*staats bemoeiennts*) dalam segala lapangan masyarakat, artinya pemerintah dituntut untuk bertindak aktif di tengah dinamika kehidupan masyarakat.¹⁴

Selain itu, Pemerintah Daerah Kabupaten Kayong Utara selayaknya melakukan pengawasan terhadap produk hukum yang telah di keluarkan yaitu Peraturan Daerah. Menurut Prayudi sebagaimana dikutip Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, pengawasan adalah proses-proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau

¹³Juniarso Ridwan & Achmad Sodik Sudrajat, 2012, Hukum Administrasi Negara, Nuansa, Bandung, Hal. 140

¹⁴Ridwan HR, 2006, Hukum Administrasi Negara, Pt Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hal. 241

diperintahkan¹⁵. Kata pengawasan dalam bahasa Inggris adalah *controlling* yang dapat diterjemahkan sebagai pengawasan dan pengendalian. Dalam praktiknya pengertian pengawasan dan pengendalian memiliki arti yang sama.

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah mempunyai hak memungut pajak daerah dan retribusi daerah.¹⁶ Untuk itu dengan dilakukannya pengawasan menurut Paulus Efendi Lotulang sebagaimana dikutip oleh Ni'matulhuda dan R. Nazriyah, adalah untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif atau pencegahan, atau juga memperbaikinya apabila kekeliruan yang dihindari telah terjadi, sebagai usaha yang preventif terhadap produk hukum dari pemerintah daerah, yaitu peraturan daerah.¹⁷

Dalam rangka menciptakan pengawasan dan pengendalian terhadap produk hukum tersebut, pemerintah sebagai organ yang mempunyai struktur tersendiri dalam institusinya, haruslah menjalin dan mengoptimalkan koordinasi antar lembaga yang berada dibawah naungannya, menurut McFarland dalam Ismael Ismardi sebagaimana dikutip oleh Akmal, menjelaskan bahwa "*coordination is the process where by an executive an orderly patents oggrouf efforts his subordinates and secure*

¹⁵Ni'matul Huda & Nazriyah, 2001, Teori & Pengujian Peraturan Perundangan-Undangan, Nusa Media, Bandung. Hal. 169

¹⁶Sharman & Mohammad Taufik Makarao, 2011. Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia. Rineka Cipta. Jakarta, hal. 103

¹⁷ibid

unity of action in the pursuit of common purpose”,¹⁸ yang artinya koordinasi adalah proses dimana eksekutif menentukan dan menetapkan suatu pada kerja yang teratur untuk kelompok bawahan dan mengamankan kesatuan tindakan untuk mengejar tujuan bersama.

Pengawasan Menurut Keputusan Presiden No.74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, menyatakan bahwa: “Pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan dengan rencana dan ketentuan perturan perundang-undangan yang berlaku”.

Menurut Handoko dalam Gundari “Pengawasan adalah penemuan dan penerapan cara dan peralatan untuk menjamin bahwa rencana telah dilaksanakan sesuai dengan yang telah ditetapkan”. Sistem Pengawasan Pelaksanaan Pemeriksaan dalam Keputusan Direktorat Jenderal Pajak merupakan sistem pengawasan pelaksanaan kegiatan pemeriksaan pajak dengan menggunakan peralatan teknologi informasi yang terintegrasi. Menurut Keputusan Direktorat Jenderal Pajak No.KEP – 232/PJ./2002 tentang sistem pengawasan pelaksanaan pemeriksaan pajak, menerangkan:

1. Bahwa kegiatan pemeriksaan pajak merupakan salah satu alat pengawasan dalam rangka menguji kepatuhan Wajib Pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakan.

¹⁸Akmal, 2006, “Koordinasi Antar Instansi Terkait Dalam Pelaksanaan Pembangunan di Daerah” DEMOKRASI Vol. V No. 1 Th. 2006, Hal. 3

2. Bahwa untuk dapat meningkatkan profesionalisme dan kinerja aparat pemeriksaan pajak, perlu adanya sebuah sistem yang dapat mengawasi kegiatan pemeriksaan pajak secara sistematis.
3. Bahwa berdasarkan poin 1 dan 2 di atas perlu menetapkan Keputusan Direktorat Jenderal Pajak tentang sistem pengawasan kinerja pemeriksaan pajak.

Kontrol atau pengawasan adalah fungsi di dalam manajemen fungsional yang harus dilaksanakan oleh setiap pimpinan semua unit/satuan kerja terhadap pelaksanaan pekerjaan atau pegawai yang melaksanakan sesuai dengan tugas pokoknya masing-masing. Dengan demikian, pengawasan oleh pimpinan khususnya yang berupa pengawasan melekat (*built in control*), merupakan kegiatan manajerial yang dilakukan dengan maksud agar tidak terjadi penyimpangan dalam melaksanakan pekerjaan. Suatu penyimpangan atau kesalahan terjadi atau tidak selama dalam pelaksanaan pekerjaan tergantung pada tingkat kemampuan dan keterampilan pegawai. Para pegawai yang selalu mendapat pengarahan atau bimbingan dari atasan, cenderung melakukan kesalahan atau penyimpangan yang lebih sedikit dibandingkan dengan pegawai yang tidak memperoleh bimbingan.¹⁹

Pengertian pengawasan cukup beragam, di bawah ini adalah contoh keberagaman pengertian tersebut :

- 1) Menurut Sondang P. Siagian pengawasan adalah proses pengamatan dari pada

¹⁹ Yohannes Yahya, Pengantar Manajemen (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006), hal. 133

pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang

sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.

2) Robert J. Mockler berpendapat bahwa pengawasan manajemen adalah suatu usaha sistematis untuk menetapkan standart pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan,

merancang sistem informasi, umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standard yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan penyimpangan serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan dipergunakan dengan cara efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan-tujuan perusahaan.²⁰

3) Pengawasan menurut Fahmi yang dikutip oleh Erlis Milta Rin Sondole dkk, bahwa pengawasan secara umum didefinisikan sebagai cara suatu organisasi mewujudkan kinerja yang efektif dan efisien, serta lebih jauh mendukung terwujudnya visi dan misi organisasi.²¹

4) Mc. Farland memberikan definisi pengawasan (control) sebagai berikut.

“Control is the process by which an executive gets the performance of his subordinate to correspond as closely as possible to chosen plans, orders objective, or policies”. (Pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan

ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh

²⁰ Zamani, Manajemen (Jakarta: IPWI, 1998), hal. 132

²¹ Erlis Milta Rin Sondole dkk, Pengaruh Disiplin Kerja, Motivasi dan Pengawasan terhadap Kinerja Karyawan pada PT. Pertamina (Persero) Unit Pemasaran VII Pertamina BBM Bitung, Jurnal EMBA, 2015, Vol. 3, hal. 652.

bawahannya sesuai dengan rencana, tujuan, kebijakan yang telah ditentukan).

Jelasnya pengawasan harus berpedoman terhadap hal-hal berikut:²²

- a. Rencana (Planning) yang telah ditentukan
- b. Perintah (Orders) terhadap pelaksanaan pekerjaan (Performance)
- c. Tujuan
- d. Kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya

Dari beberapa definisi diatas dapat disimpulkan, bahwa pengawasan adalah proses untuk menjaga agar kegiatan terarah menuju pencapaian tujuan seperti yang direncanakan dan bila ditemukan penyimpangan-penyimpangan diambil tindakan koreksi.

Pemerintah Daerah Kabupaten Kayong Utara memiliki badan yang berwenang melakukan pengawasan dalam penerimaan pajak, badan yang mempunyai tugas dan bertanggung jawab terhadap pengelolaan retribusi dan pajak daerah adalah Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah yang disingkat (DPPKAD). DPPKAD melakukan koordinasi dengan pengusaha sarang burung wallet tentang hasil penjualan. DPPKAD merupakan lembaga pemerintah yang bertugas mempunyai kewenangan didalam mengkoordinir penerimaan daerah, sekaligus koordinator penerimaan daerah yang terdiri dari :

1. Pajak Daerah
2. Retribusi Daerah

²² Maringan Masry Simbolon, Dasar – Dasar Administrasi dan Manajemen (Jakarta: Ghalia Indonesia : 2004), hal. 61.

Sebagaimana halnya dalam melakukan pengawasan pajak usaha sarang burung walet di Kabupaten Kayong Utara, mengalami masalah dalam upaya melakukan penagihan pajak, dikarenakan wajib pajak atau pengusaha sarang burung walet enggan mengeluarkan iuran untuk membayar pajak, dengan bermacam alasan untuk menghindar dari pembayaran pajak.

Gangguan dalam penegakan hukum dapat terjadi karena adanya ketidak serasian antar masing-masing nilai-nilai yang berpasangan yang menjelma di dalam kaidah-kaidah yang simpang siur, dan pola perilaku yang tidak terarah sehingga dapat mengganggu kedamaian pergaulan hidup dalam masyarakat.²³

Pemerintah Daerah Kabupaten Kayong Utara berupaya melakukan pengawasan dan penegakan hukum, sebagaimana demi mewujudkan daerah yang tertib terhadap pajak, meski masih sulit untuk melakukan penarikant erhadap pajak sarang burung walet, karena kurangnya kesadaran hukum masyarakat Kabupaten Kayong Utara, belum memiliki kesadaran untuk membayar pajak dengan alasan tidak mengetahui adanya sosialisasi mengenai Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pajak Sarang Burung Walet oleh Pemerintah Daerah.

Demi terciptanya keefektivitasan Peraturan Daerah yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kayong Utara, sekiranya perlu dilakukan pengawasan, penertiban dan penegakan hukum, sebagaimana telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kayong Utara Tentang

²³Titik Triwulan Titik, 2010, Pengantar Hukum Tata Usaha Negara, Prestasi Pustaka, Jakarta, Hal. 264

Pajak Sarang Burung Walet, setiap orang yang melakukan pengambilan pengusaha sarang burung walet diwajibkan membayar pajak. Apabila tidak menyampaikan surat pemberitahuan pembayaran pajak maka akan dikenakan sanksi pidana bagi pengusaha ataupun penangkar sarang burung walet. Sebagaimana yang telah tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kayong Utara Pasal 32 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pajak sarang burung walet:

(1) Wajib pajak yang karena kealpaannya tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan daerah dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau pidana denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang yang tidak atau kurang dibayar.

(2) Wajib pajak dengan sengaja tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan daerah dapat dipidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang yang tidak atau kurang dibayar.

Terlepas dari pada itu, setiap pembuatan Peraturan Daerah memiliki tujuan hukum, tujuan dari pada hukum itu sendiri adalah tata aturan-aturan

(*rules*) tentang perilaku manusia²⁴. Dalam tujuan untuk memahami implementasi hukum dalam masyarakat kita harus melihat hukum tersebut dalam perspektif sebagai sebuah sistem.

System menurut Schrode&Volch meliputi:

- 1) **Bahwa system berorientasi kepada tujuan,**
- 2) **Keseluruhan adalah lebih dari sekedar jumlah dan bagian-bagiannya.**
- 3) **Sistem selalu berinteraksi pada system yang lebih besar yaitu lingkungannya.**
- 4) **Bekerjanya bagian system itu menciptakan sesuatu yang berharga,**
- 5) **Masing-masing bagian harus cocok satu sama lain, dan**
- 6) **Ada kekuatan pemersatu yang mengikat system itu.**²⁵

Selanjutnya dalam penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto, terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor ini mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positifnya maupun dampak negatifnya terletak pada substansi atau isi factor tersebut. Adapun faktor yang dimaksud tersebut adalah:

- a) **Faktor hukumnya sendiri, yang di dalam tulisan ini dibatasi oleh Undang-Undang**

²⁴Prof. Dr. Jimly Asshidiqie, SH dan Ali Safa'at, SH. MH. 2006, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, Sekretaris Jendral & Mahamah Konstitusi RI, Jakarta, Hal. 13

²⁵Satjipto Rahardjo, 2009, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, (Selanjutnya Disebut Satjipto RahardjoI), Hal. 48-49

- b) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan**
- c) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum**
- d) Faktor masyarakat, yakni di lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan**
- e) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada pergaulan manusia itu sendiri.²⁶**

Tujuan dari pada penerapan hukum itu sendiri pada dasarnya ialah untuk mendorong manusia dengan Teknik tertentu agar bertindak dengan cara ditentukan oleh aturan hukum. Dengan kata lain pola tingkah laku dan tindakan manusia haruslah disesuaikan dengan aturan hukum.

Keberhasilan penerapan suatu peraturan yang dibentuk, dalam hal ini peraturan daerah dikaitkan dengan system hukum seperti yang telah dijelaskan di atas pada kenyataanya terkait dengan banyak factor pembentuk system itu sendiri. Keberhasilan suatu pembentukan peraturan daerah tidak hanya dapat diukur pada terbentuknya peraturan yang baik saja, namun prosesnya hal tersebut terkait juga dengan faktor-faktor yang bersifat sosiologis termasuk kultur masyarakat. Terlepas dari pada itu factor aparatur penegak hukum dan hal-hal lain yang mempengaruhi penegakan hokum itu sendiri.

²⁶Soerjono Soekanto, 2011, Fako-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, PT, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hal. 8

2. Kerangka Konsep

Berangkat dari kerangka pemikiran yang telah dijelaskan di atas, dikaitkan dengan permasalahan yang timbul, maka penulis akan menuangkan konsep pemikiran yang tujuannya untuk mengkaji hal-hal yang terkait dalam Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kayong Utara Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pajak Sarang Burung Walet. Sebagaimana Peraturan Daerah Kabupaten Kayong Utara No 12 Tahun 2011 Tentang Pajak Sarang Burung Walet, mewajibkan bagi pengusaha atau penangkar sarang burung untuk membayar pajak. Pemungutan Pajak daerah merupakan salah satu hal yang terpenting dari suatu daerah, karena pajak daerah merupakan aspek terpenting untuk menjalankan roda pemerintahan. Pendapatan daerah menjadi sangat penting karena dapat meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat. Dengan pembangunan daerah yang serasi dan terpadu disertai perencanaan pembangunan yang baik, efisien dan efektif maka akan tercipta kemandirian daerah dan kemajuan yang merata.

Sebagai Negara hukum, segala sesuatu tindakan pemerintah yang baik dalam lapangan pengaturan maupun dalam lapangan pelayanan harus didasarkan pada Peraturan Perundang-Undangan atau berdasarkan legalitas. Pemerintah tidak dapat melakukan tindakan tanpa dasar kewenangan.

Peraturan Daerah Kabupaten Kayong Utara Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pajak Sarang Burung Walet, sebagai butki acuan legal untuk Pemerintah Daerah Kabupaten Kayong Utara, yang isi mengatur dan

mewajibkan setiap pengambilan atau pengusaha sarang burung walet untuk membayar pajak. Peraturan daerah mempunyai tujuan memberikan perlindungan kepada masyarakat terhadap gangguan-gangguan yang diakibatkan dari sarang burung walet tersebut. Disamping itu pembentukan peraturan daerah ini bertujuan memberikan batasan-batasan mengenai pajak sarang burung walet bagi pengusaha atau penangkar sarang burung walet dalam melakukan pengambilan pengusaha sarang burung walet dengan tata cara pembayaran pajak sarang burung walet. Sehingga pembentukan Peraturan Daerah tentang pajak sarang burung walet mampu memberikan kesadaran hukum bagi pengusaha atau penangkar sarang burung walet untuk membayar pajak.

Timbulnya permasalahan dalam pembayaran pajak bagi pengusaha sarang burung walet di Kabupaten Kayong Utara khususnya di Simpang Hilir, tidak melaksanakan kewajibannya untuk membayar pajak sarang burung walet menunjukkan bahwa implementasi atau pelaksanaan peraturan daerah ini belum berjalan dengan maksimal dan efektif, maka diperlukan kajian untuk menguji efektifitas dari peraturan daerah tersebut. Hal ini diperlukan sebagai bentuk bahan evaluasi agar didapatkan faktor-faktor yang menjadi penyebab permasalahan dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kayong Utara No 12 Tahun 2011 Tentang Pajak Sarang Burung Walet dengan tujuan untuk menemukan solusi terbaik.

E. Hipotesis

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis merumuskan hipotesis sebagai jawaban sementara atas penelitian yang masih harus dibuktikan kebenarannya. Sehubungan dengan hal tersebut, maka penulis merumuskan hipotesis sebagai berikut “ **efektifitas pengawasan peraturan daerah tidak berjalan sebagaimana mestinya**”

F. Metode Penelitian

Dalam metode penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian normatif sosiologis yakni menggunakan berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori hukum, dan dapat berupa pendapat para sarjana. Metode penelitian ini dengan pendekatan deskriptif analisis yaitu dengan menggambarkan keadaan yang sebenarnya yang terjadi pada saat penelitian dilakukan, kemudian menganalisis fakta serta data tersebut untuk memperoleh kesimpulan akhir.

1. Bentuk Penelitian

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Yaitu dengan mempelajari literatur-literatur, tulisan-tulisan dan pendapat para sarjana (ahli) serta Peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara langsung kelapangan untuk memperoleh data, mengamati dan menganalisis objek permasalahan dalam penelitian ini.

2. Teknik dan alat pengumpulan data

a. Teknik Komunikasi Langsung

Yaitu dengan mengadakan kontak langsung dengan sumber data, dimana alat pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara (*interview*) terhadap sumber data guna memperoleh informasi atau keterangan yang diperlukan dengan permasalahan yang diteliti:

1. Dinas pendapatan pengelolaan keuangan dan asset daerah (DPPKAD) Kabupaten Kayong Utara selaku badan berfungsi mengawasi dan mengkoordinir penerimaan pajak melalui wawancara (*interview*).

b. Teknik Komunikasi Tidak Langsung

Yaitu dengan mengadakan kontak tidak langsung dengan pengusaha atau penangkar sarang burung walet di Kabupaten Kayong Utara dimana alat yang digunakan untuk pengumpulan data yaitu berupa angket (*questioner*) dengan pertanyaan yang berstruktur dan tertutup yang disesuaikan dengan masalah penelitian.

3. Populasi Dan Sampel.

a. Populasi

Menurut Roni Hanitijo Soemitro, populasi atau universal adalah seluruh objek atau seluruh individu atau seluruh gejala, atau seluruh kejadian atau seluruh nilai-nilai yang akan diteliti.²⁷

²⁷Ronny Hanitijo Sumitro, 1998, Metode Penulisan Hukum, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hal. 47

Untuk itu yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah sebagaiberikut:

- Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah (DPPKAD) Kabupaten Kayong Utara.
- Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Kayong Utara
- Pengusaha atau penangkar sarang burung walet yang berada di Kabupaten Kayong Utara Kecamatan Simpang Hilir sebanyak 20 orang pemilik sarang burung walet

b. Sampel

Sampel adalah yang mewakili populasi. Sampel dapat diartikans ebagai contoh yang mewakili populasi. Menurut Roni Hanitijo Sumitro mengatakan bahwa:

Pada prinsipnya tidak ada peraturan-peraturan yang mutlak menentukan berapa persen sampel tersebut harus diambil dari populasi. Namun ada umumnya orang berpendapat bahwasampel yang berlebihan lebih baik dari kekurangan sampel.²⁸

Berdasarkan pendapat tersebut di atas, maka penulis menentukan atau menetapkan jumlah sampel yang diambil sebagai berikut:

- Kabid Pendapatan Pengelolaan Keuangan Dan Asset Daerah (DPPKAD) KabupatenKayong Utara.
 - Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Kayong Utara
-

- Pengusaha atau penangkar sarang burung walet yang berada di Kecamatan Simpang Hilir diambil sebanyak 20 orang yang bangunannya terdaftar atau memiliki izin dan yang tidak memiliki izin.

-