

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pariwisata adalah salah satu mesin penggerak perekonomian dunia yang terbukti memberikan kontribusi terhadap kemakmuran sebuah negara. Pembangunan pariwisata mampu menggairahkan aktivitas bisnis untuk menghasilkan manfaat social, budaya, dan ekonomi yang signifikan bagi suatu negara. Ketika pariwisata direncanakan dengan baik, mestinya akan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat pada sebuah destinasi.

Perkembangan dan pertumbuhan pariwisata di Indonesia sangatlah signifikan terutama pada sektor alam. Hal ini dikarenakan Indonesia tepat berada di garis khatulistiwa dan beriklim tropis sehingga menjadikan wilayah Indonesia memiliki cuaca, musim, sumber daya yang sangat besar, dan keberadaannya sangat strategis. Pariwisata memang cukup menjanjikan sebagai primadona dalam meningkatkan pendapatan ekspor karena memiliki berbagai dampak positif salah satunya di bidang ekonomi sebagai penyumbang pendapatan asli daerah terbesar. Selain itu, dengan perkembangan pariwisata di daerah juga turut menyerap tenaga kerja lokal yang dapat menurunkan tingkat pengangguran di daerah tersebut.

Pendapatan daerah yang dimaksud dalam sektor pariwisata adalah dengan diberlakukannya retribusi daerah. Retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan

Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat dan akuntabilitas dengan memperhatikan potensi daerah. Retribusi daerah tersebut mengacu kepada pungutan dari daerah yang dikenakan hanya kepada pihak yang diberikan jasa tertentu atau izin khusus untuk mengelola kekayaan daerah.

Semenjak diberlakukannya otonomi daerah, memunculkan paradigma baru dalam membuat kebijakan-kebijakan yang dapat menunjang perkembangan daerah masing-masing. Dengan keluasan pengembangan kebijakan daerah yang diberikan oleh pemerintah pusat tersebut memunculkan gencarnya pengembangan dari berbagai sektor, salah satunya merupakan pengembangan sektor kepariwisataan. Tujuannya adalah untuk menunjang perekonomian dan pendapatan daerah dengan memungut retribusi di daerah-daerah yang memiliki banyak kawasan strategis seperti Kecamatan Kejajar Kabupaten Wonosobo Jawa Tengah sebagai pusat pariwisata yaitu kawasan wisata Dieng.

Kebijakan yang mengatur terkait retribusi Daerah kawasan wisata Dieng termuat dalam Perda Kabupaten Wonosobo Nomor 4 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha. Pemungutan retribusi daerah ini dikelompokkan ke dalam berbagai jenis salah satunya adalah retribusi tempat rekreasi dan olahraga yang tercantum dalam Pasal 13 ayat (1) Perda Nomor 4 Tahun 2011, yang menyatakan :

“Pasal 13 ayat (1) : Dengan nama Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga dipungut Retribusi sebagai pembayaran atas pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.”

Selanjutnya dalam Pasal 13 ayat (2) Perda Nomor 4 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha, juga dijelaskan mengenai objek dari retribusi, yang menyatakan:

“Pasal 13 ayat (2) : Objek Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf f adalah pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah meliputi :

- a. tempat rekreasi;
- b. tempat berjualan di kios dan luar kios;
- c. tempat parkir kendaraan;
- d. sarana olahraga (yang berada di lingkungan objek wisata).”

Dengan pembagian objek yang jelas, maka untuk menunjang hal tersebut, pemerintah Kabupaten Wonosobo juga menetapkan tarif retribusi untuk setiap objeknya. Penetapan tarif retribusi diatur dalam Pasal 35 Perda Nomor 4 tahun 2011, yang menyatakan :

“Pasal 35 ayat (1) : tarif Retribusi digolongkan berdasarkan jenis fasilitas, lokasi, dan jangka waktu pemakaian.”

“Pasal 35 ayat (2) huruf a angka 2 : struktur dan besarnya tarif untuk setiap jenis Retribusi Tempat Rekreasi dan/atau Olahraga sebagai berikut :

No.	Tempat Rekreasi dan Olahraga	Tarif (Rp)	Keterangan
1	2	3	4
	Objek Wisata		
	a. Kawasan Dataran Tinggi Dieng		
	- Pintu masuk/gerbang	3.800	
	b. Telaga menjer		
	1) Pintu masuk/gerbang		
	- Anak-anak	1.800	
	- Dewasa	2.800	

2) Sewa perahu/ perahu motor/ sejenisnya per unit/ PP	50.000	
c. Kawasan Lembah Dieng	1.800	

Tabel 1.1

Selain itu, tarif retribusi juga ditetapkan dalam Peraturan Bupati Wonosobo Nomor 53 Tahun 2015 tentang Perubahan atas peraturan Bupati Wonosobo Nomor 52 Tahun 2013 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemungutan Retribusi Taman Rekreasi dan/ atau Olahraga. Disebutkan dalam Pasal 5 Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2015, yang menyatakan :

“Pasal 5 : Pemungutan Retribusi pengunjung wisata Kawasan Dataran Tinggi Dieng sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf c meliputi :

- a. Retribusi pintu masuk gerbang Kawasan Dataran Tinggi Dieng sebesar Rp 3.800,00 (tiga ribu delapan ratus rupiah) dan asuransi sebesar Rp 200,00 (dua ratus rupiah); dan
- b. Retribusi Dieng Plateau Theatre sebesar Rp 3.800 (tiga ribu delapan ratus rupiah) dan asuransi sebesar Rp 200,00 (dua ratus rupiah).”

Dengan adanya peraturan Pasal 35 Perda Nomor 4 tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha serta Pasal 5 Peraturan Bupati Nomor 53 tahun 2015 tentang perubahan atas Peraturan Bupati Wonosobo Nomor 52

Tahun 2013 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemungutan retribusi Taman Rekreasi dan/ atau Olahraga seharusnya menjadi acuan dan mempermudah Pemerintah Daerah Kabupaten Wonosobo dalam menentukan besaran biaya retribusi yang harus dibayarkan oleh para wajib retribusi sehingga tujuan retribusi itu sendiri yaitu sebagai sumber pendapatan daerah dapat tercapai.

Tujuan retribusi ini juga di atur dalam Pasal 28 Perda Nomor 4

Tahun 2011 yang menyatakan :

“Pasal 28 : Prinsip dan sasaran penetapan tarif retribusi ditetapkan dengan tujuan memperoleh keuntungan yang layak yaitu sebagai pengganti biaya administrasi, biaya pembangunan, perawatan dan biaya pelayanan sebagaimana keuntungan yang pantas diterima oleh pengusaha swasta sejenis yang beroperasi secara efisien dan berorientasi pada harga pasar ”

Namun, sepanjang penemuan penulis selama melakukan Pra Riset di Objek Kawasan Wisata Dieng secara langsung dengan mengunjungi lokasi wisata dan membeli tiket retribusi, masih sangat mudah sekali ditemukan pelanggaran-pelanggaran/kecurangan-kecurangan terhadap Perda Nomor 4 tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha dan Peraturan Bupati Nomor 53 tahun 2015 tentang Perubahan atas peraturan Bupati Wonosobo Nomor 52 tahun 2013 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemungutan Retribusi Taman Rekreasi dan/ atau Olahraga. Pelanggaran-pelanggaran yang ditemukan penulis seperti harga tiket yang dijual tidak sesuai dengan peraturan tarif retribusi yang ada (harga tiket lebih mahal dari yang seharusnya), dimana harga yang tertera pada tiket retribusi sebesar Rp 10.000,- (sepuluh ribu rupiah) sedangkan yang diatur di dalam peraturan daerah dan peraturan bupati nominal harga yang diatur sebesar Rp 9.800,- (Sembilan ribu delapan ratus rupiah). Adanya indikasi kegiatan nepotisme yang mana jika datang ke tempat wisata bersama atau membawa nama orang yang dikenal pegawai tiket maka akan dibebaskan dari tiket, dimana yang seharusnya mendapatkan pengecualian tidak membayar tiket hanyalah orang-orang yang sudah disebutkan dalam Peraturan Bupati Nomor 52 Tahun 2013 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemungutan Retribusi Taman Rekreasi dan/ atau Olahraga. Dalam Pasal 14

Peraturan Bupati Nomor 52 Tahun 2013 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemungutan Retribusi Taman Rekreasi dan/ atau Olahraga itu telah disebutkan siapa saja yang mendapatkan pengurangan, keringanan, dan pembebasan retribusi, seperti :

“Pasal 14 (1) : pengurangan, keirnganan, dan pembebasan retribusi diberikan kepada wajib retribusi pengunjung tempat rekreasi dan/atau olahraga yang membawa rekomendasi dari instansi terkait, dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Pengunjung dengan jumlah paling sedikit 50 (lima puluh) orang diberikan keringanan sebesar 10% (sepuluh persen) dan lebih dari 100 (seratus) orang diberikan keringanan sebesar 20% (dua puluh persen) untuk semua objek;
- b. Pengunjung dari pelajar/mahasiswa khusus untuk kawasan dataran Tinggi Dieng/ objek wisata Dieng diberikan tiap retribusi tiket masuk khusus sebesar Rp 2.000,- (dua ribu rupiah) per orang;
- c. Pengunjung lanjut usia diberikan keringanan sebesar 50% (lima puluh persen), untuk seluruh objek;
- d. Pengunjung dengan keperluan akademik dan pejabat/tamu pemerintah dibebaskan dari kewajiban membayar retribusi.

Pasal 14 ayat (2) : Pengunjung yang mendapatkan pengurangan, keringanan, dan pembebasan retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dicatat oleh petugas dan yang bersangkutan menandatangani formulir yang telah disediakan.”

Selain pelanggaran-pelanggaran yang terjadi di lapangan, pelanggaran juga terjadi di dalam peraturan itu sendiri seperti tarif retribusi yang tercantum di dalam Perda Nomor 4 tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha tidak sesuai dengan penjelasan Perda Nomor 4 tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha itu sendiri.

Dengan demikian penulis berpendapat bahwa terjadi ketidak harmonisan antara pertauran perundang-undangan dengan apa yang terjadi di lapangan begitu juga ketidaksesuaian di dalam peraturan perundang-undangan itu sendiri. Hal ini diperkuat dengan adanya hasil pra riset yang telah penulis lakukan di sekitar Objek Kawasan Wisata Dieng. Selain itu, dengan adanya

pelanggaran-pelanggaran dan ketidak harmonisan di lapangan dengan pertauran perundang-undangan maupun di dalam peraturan perundang-undangan tersebut, penulis juga berpendapat bahwa pemerintah belum maksimal dalam melakukan pengawasan. Pengawasan pemerintah yang dilakukan secara berkala seharusnya dapat mengurangi dan mencegah terjadinya pelanggaran tersebut karena sejatinya pengawasan yang dilakukan sebagai bahan evaluasi pemerintah daerah setempat mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah sudah sesuai dengan semestinya atau tidak.

Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan warga negara terhadap norma hukum yang dibuat oleh pemerintah. Pelaksanaan pengawasan pemerintahan dilakukan oleh pihak pimpinan pada masing-masing organisasi perangkat daerah dan/atau pihak luar organisasi perangkat daerah seperti auditor, BPK, dan inspektorat. Dalam pasal 1 ayat (2) menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa “Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditunjukkan untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Kemudian dalam Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa “Aparat Pengawas Internal Pemerintah yang selanjutnya disingkat APIP adalah inspektorat jendral kementerian, unit

pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota”.

Selain aparat pengawasan diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Wonosobo juga berdasarkan peraturan Bupati Nomor 65 Tahun 2016 tentang Rincian Tugas Inspektorat Kabupaten Wonosobo. Salah satu APIP yang melakukan pengawasan terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah inspektorat. Inspektorat daerah/ provinsi/ kabupaten/ kota merupakan aparat pengawasan penyelenggaraan pemerintahan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur/Bupati/Walikota untuk bertugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pokok Gubernur/Bupati/Walikota. Dalam mengawasi jalannya penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan Pasal 4 Peraturan Bupati Nomor 65 Tahun 2016 tentang Rincian Tugas Inspektorat Kabupaten Wonosobo adalah bahwa inspektorat mempunyai tugas membantu bupati membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh perangkat daerah. Pada Pasal 5 Peraturan Bupati Nomor 65 Tahun 2016 tentang Rincian Tugas Inspektorat Kabupaten Wonosobo disebutkan beberapa tugas inspektorat secara rinci, yaitu sebagai berikut :

“Pasal 5 : Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, inspektorat mempunyai fungsi :

- a. perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitas pengawasan;



- b. pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya;
- c. pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan bupati;
- d. penyusunan laporan hasil pengawasan;
- e. pelaksanaan administrasi inspektorat; dan
- f. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati terkait tugas dan fungsinya.”

Mengingat obyek Wisata ini cukup menjanjikan sebagai salah satu penopang perkembangan ekonomi daerah yang mulai marak ditemukan berbagai ketidaksiuaian Antara praktek di lapangan dengan peraturan perundang-undangan dan didalam peraturan perundang-undangan itu sendiri yang telah dibentuk serta disahkan Pemerintah Kabupaten Wonosobo mengenai Retribusi Jasa Usaha dengan apa yang terjadi di lapangan, maka penelitian penulis dengan judul Pengawasan terhadap Pemungutan Retribusi Jasa Usaha di Kawasan Dataran Tinggi Dieng sangat diperlukan.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka penulis akan melakukan penelitian dengan rumusan masalah sebagai berikut :

1. bagaimanakah pengawasan pemungutan retribusi jasa usaha di kawasan Dataran Tinggi Dieng Wonosobo?
2. apakah sanksi hukum yang diterapkan sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini berfokus pada 2 hal, yaitu :

1. untuk menjelaskan dan menguraikan bagaimana pengawasan terhadap pemungutan retribusi jasa usaha di kawasan Dataran Tinggi Dieng Wonosobo;
2. untuk mengetahui apakah sanksi hukum yang diterapkan sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat khususnya bagi mahasiswa program studi ilmu hukum Universitas Islam Indonesia dan sebagai pengetahuan secara akademik bagi mahasiswa dan masyarakat pada umumnya, yaitu:

#### **1. Manfaat Akademis**

Secara akademis hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi kajian, khususnya dalam bidang kepariwisataan yang berhubungan dengan pengawasan terhadap pemungutan retribusi jasa usaha di kawasan Dataran Tinggi Dieng. Serta penelitian ini diharapkan mampu digunakan untuk mendukung penyelesaian pelanggaran yang terjadi dan mampu untuk menelaah kasus-kasus yang terjadi dalam penyimpangan dan cara penyelesaiannya dengan mengaitkan hukum yang berlaku di Indonesia.

#### **2. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini dapat digunakan untuk memberikan pengetahuan dan gambaran-gambaran pada pihak yang terkait seperti pemerintah, instansi

terkait, masyarakat, dan para pihak yang berkaitan dengan tindak lanjut dari pengawasan pemungutan retribusi jasa usaha, mengenai pelanggaran terkait pemungutan retribusi, serta penjatuhan sanksi bagi pelanggar retribusi.

## E. Tinjauan Pustaka

### 1. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

#### a. Negara Hukum

Negara hukum memiliki konsepsi bahwa negara mempunyai tujuan untuk penyelenggaraan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat.<sup>1</sup> Negara hukum ada karena bertujuan untuk menjaga masyarakat agar tertib sesuai dengan hukum yang berlaku. Pernyataan terkait Indonesia adalah negara hukum tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang berbunyi bahwa Indonesia adalah negara hukum.

Konsep negara hukum Indonesia tidak lepas dari pengaruh perkembangan konsep negara hukum dunia yaitu *rechstaat* dan *the rule of law*. Menurut Sri Soemantri, konsep negara hukum adalah sebagai berikut:<sup>2</sup>

- 1) bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugasnya dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
- 2) adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
- 3) adanya pembagian kekuasaan negara;

---

<sup>1</sup> Mukhtie Fajar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2004, hlm. 5

<sup>2</sup> Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peadilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, PT Alumni, 2004, hlm. 14

4) adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechtelijke control*).

Konsep *rechstaat* bertumpu atas sistem hukum continental yang disebut *civil law* yang mana karakteristik *rechstaat* adalah administratif. Adapun ciri-ciri *rechstaat* adalah :<sup>3</sup>

- 1) adanya Undang-undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan Antara penguasa dan rakyat;
- 2) adanya pembagian kekuasaan negara;
- 3) diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Sedangkan konsep negara hukum *rule of law* dimaksudkan sebagai usaha untuk membatasi kekuasaan penguasa negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaan untuk menindas rakyatnya. Konsep itu Antara lain sebagai berikut:<sup>4</sup>

- 1) negara memiliki hukum yang adil;
- 2) berlakunya prinsip distribusi kekuasaan;
- 3) semua orang, termasuk penguasa negara harus tunduk kepada hukum;
- 4) semua orang mendapat perlakuan yang sama dalam hukum;
- 5) perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat.

---

<sup>3</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 73-74

<sup>4</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 6

## **b. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang Bersih Bebas dari KKN**

Pemerintahan daerah menurut Undang-undang Nomor 9 tahun 2015 *juncto* (jo.) Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 Pasal 1 adalah penyelenggaraan urusan pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945. Berdasarkan dari pengertian tersebut, pemerintahan daerah juga memiliki fungsi sebagai berikut :<sup>5</sup>

### 1) fungsi pemerintahan absolut

fungsi pemerintahan absolut memiliki kewenangan pada pemerintah pusat (asas sentralisasi). Namun demikian ada kalanya pemerintahan pusat dapat memberikan kewenangan in pada pemerintah daerah baik kepala daerah maupun instansi perangkat daerah. Contohnya adalah pertahanan, keamanan, politik luar negeri, yustisi, kebijakan moneter, fiscal nasional, dan agama.

### 2) fungsi pemerintahan wajib

fungsi pemerintahan wajib dibagi kewenangannya pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah (asas desentralisasi atau dekonsentrasi).

---

<sup>5</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, Cetakan Pertama, 2018, hlm. 8

Pemerintah daerah wajib melaksanakan fungsi pemerintahan ini apabila urusan pemerintahan ini menyangkut kehidupan masyarakat yang ada di dalam wilayahnya agar tidak menjadi penyebab terciptanya masyarakat majemuk dan multicultural. Pada umumnya pemerintahan wajib merupakan pelayanan dasar bagi masyarakat. Contohnya adalah kesehatan, pendidikan, social, pekerjaan umum, perencanaan ruang, pemukiman, tenaga kerja, pangan, perlindungan anak, administrasi pencatatan sipil, pengendalian penduduk, olahraga, kebudayaan, koperasi, dan UMKM.

### 3) fungsi pemerintahan pilihan

fungsi pemerintahan pilihan juga dibagi kewenangannya Antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (asas desentralisasi atau dekonsentrasi). Fungsi pemerintahan ini berkaitan dengan letak geografis, sumber daya alam, globalisasi dan sumber daya manusia yang khas berada di suatu daerah. Contohnya adalah pariwisata, kelautan dan perikanan, kehutanan, pertanian, perdagangan, energi dan sumber daya mineral, perindustrian, dan transmigrasi.

### 4) fungsi pemerintahan umum

fungsi pemerintahan umum memiliki tugas, fungsi, dan wewenang perisden dan wakil presiden, namun pelaksanaannya di daerah dilakukan oleh kepala daerah. Instansi dan perangkat daerah ditunjuk untuk membantu pelaksanaan urusan pemerintahan umum ini. Contohnya adalah penanganan konflik social yang diatur dalam undang-undang, pengaplikasian kehidupan

yang berdemokrasi, serta pembinaan kerukunan antar warga tanpa memandang suku, ras, agaman, dan golongan kehidupan yang berdemokrasi.

Pemerintahan daerah dalam menjalankan fungsi dan urusannya memiliki beberapa asas. Terdapat empat asas utama pemerintah daerah yang berkaitan dengan kewenangan otonomi daerah sebagai berikut :<sup>6</sup>

- 1) asas sentralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan berada di pemerintah pusat;
- 2) asas desentralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada daerah otonom;
- 3) asas dekonsentrasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan instansi serta perangkat daerah yang membantu kerja pemerintah daerah;
- 4) asas tugas pembantuan, asas yang menyatakan bahwa pemerintah daerah memberi kewenangan penugasan terhadap tingkatan di bawahnya.

Penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia berpusat pada pembentukan daerah-daerah otonom dan penyerahan/pelimpahan sebagian kekuasaan dan kewenangan pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur serta mengurus sebagian kekuasaan dan kewenangan pusat. Sehubungan dengan itu pengertian otonomi daerah sendiri berdasarkan Undang-undang Nomor 9 tahun 2015 *junto* (jo.) Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan

---

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 12

daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Merujuk dalam Undang-undang Nomor 9 tahun 2015 *juncto* (jo.) Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 Pasal 58, penyelenggara negara dalam pemerintahan daerah itu berpedoman pada beberapa asas, diantaranya adalah sebagai berikut :<sup>7</sup>

1) kepastian hukum

asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

2) tertib penyelenggara negara

tertib penyelenggara negara merupakan asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.

3) kepentingan umum

asas tersebut merupakan asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

4) Keterbukaan

Keterbukaan merupakan asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 65



tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

5) Proporsionalitas

Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

6) Akuntabilitas

Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

7) Efisiensi

Asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara mencapai hasil kerja yang terbaik.

8) Efektivitas

Asas efektivitas merupakan asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

9) Keadilan.

Asas keadilan merupakan asas yang menyatakan bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah harus dilaksanakan sesuai dengan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan serta peraturan perundang-undangan yang berlaku

sehingga pelaksanaannya terhindar, terbebas dari kegiatan-kegiatan yang bersifat kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN).

## 2. Penegakan Hukum

### a. Pengawasan

Pengertian pengawasan menurut Sondang P. Siagian adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.<sup>8</sup>

Adapun pengertian pengawasan menurut George R. Terry bahwa pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana.<sup>9</sup> Sedangkan pengertian pengawasan menurut Bagir Manan adalah sebuah fungsi sekaligus hak, sehingga lazim mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan yang bertalian dengan pembatasan, dan pengendalian bertalian dengan arahan.<sup>10</sup>

Pengawasan memiliki berbagai macam jenis, yaitu :

- 1) pengawasan dipandang dari kelembagaan, dibagi menjadi 2, yaitu :<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Makmur, *Efektifitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, PT Refika Aditama, Bandung, Cetaka Pertama, 2011, hlm. 176

<sup>9</sup> Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, PT Alumni, Bandung, Cetakan Pertama, 2004, hlm. 88

<sup>10</sup> *Ibid*

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 92

a) kontrol intern (*internal control*) adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan/organ yang secara structural adalah masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintahan. Misalnya adalah pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hirarkhis. Bentuk control semacam itu dapat digolongkan sebagai jenis control teknis-administratif atau *built-in control*.

b) kontrol ektern (*external control*) adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan atau organ secara struktur organisasi berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya adalah control yang dilakukan secara langsung seperti control keuangan yang dilakukan oleh BPK, control social yang dilakukan oleh masyarakat melalui Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) termasuk media masa dan kelompok masyarakat yang berminat pada bidang tertentu, control politis yang dilakukan MPR dan DPR(D) terhadap pemerintah (eksekutif). Control relative yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan peradilan (*judicial control*).

2) pengawasan dilihat dari segi waktu dilaksanakannya pengawasan, dibedakan menjadi 2 jenis, yaitu :<sup>12</sup>

a) kontrol *a-priori* adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dilakukan tindakan atau dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya yang menjadi

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 93

wewenang pemerintah. Kontrol *a-priori* mengandung unsur pengawasan preventif yaitu untuk mencegah atau menghindarkan terjadinya kekeliruan. Contoh yang dikemukakan adalah lembaga persetujuan dan pengesahan dari instansi atasa. Suatu tindakan pemerintah hanya sah apabila disetujui atau disahkan oleh instansi secara hierarkhis lebih tinggi;

b) kontrol *a-posteriori* adalah pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan pemerintah. Pengawasan ini mengandung sifat pengawasan represif yang bertujuan mengoreksi tindakan yang keliru. Contohnya adalah control peradilan atau *judicial control* yang dilakukan mellaui gugatan oleh pihak yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu tindakan atau perbuatan pemerintah.

3) pengawasan dilihat dari segi sifat pengawasan terhadap objek yang diawasi, dibedakan menjadi 2 jenis, yaitu :<sup>13</sup>

a) pengawasan dari segi *rechmatigheid* adalah pengawasan yang menilai suatu perbuatan dari segi hukum saja (legalitas), misalnya pengawasan oleh badan-badan peradilan;

b) pengawasan dari segi *doelmatigheid* adalah pengawasan dari segi atau pertimbangan kemanfaatannya (opportunitas), misalnya waskat, selain dari segi hukum juga dari segi kemanfaatan.

---

<sup>13</sup> *Ibid*

Selain itu, ada juga jenis pengawasan administrasi, yang terdiri atas pengawasan melekat dan pengawasan fungsional (baik oleh lembaga internal maupun lembaga eksternal). Pengawasan melekat (waskat) menurut Inpres Nomor 1 Tahun 1989 adalah serangkaian kegiatan bersifat pengendalian yang terus menerus dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan pengawasan fungsional (wasnal) berdasarkan Inpres Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga atau aparat pengawasan yang dibentuk atau ditujukan khusus untuk melaksanakan fungsi pengawasan secara independen terhadap objek yang diawasi. Pengawasan fungsional dilakukan oleh lembaga atau badan atau unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan fungsional melalui audit, investigasi, dan penilaian untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

#### **b. Penjatuhan Sanksi**

Penjatuhan sanksi dapat diberikan dan diberlakukan ketika adanya penyimpangan atau pelanggaran yang terjadi dalam suatu kegiatan terutama kegiatan pemerintahan daerah. Penjatuhan sanksi ini diberikan oleh lembaga yang berwenang sesuai dengan bidangnya dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36

ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2017 tentang pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah menyebutkan :

“pasal 36 ayat (1) : kepala daerah, wakil kepala daerah, anggota DPRD, dan daerah yang melakukan pelanggaran administrative dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dijatuhi sanksi administrasi.”

Sanksi administratif yang dijatuhkan merupakan tindak lanjut dari hasil pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bagian dari pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Penjatuhan sanksi administratif memiliki beberapa jenis. Sebagaimana dalam Pasal 38 sampai dengan Pasal 46 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa penjatuhan sanksi administratif dapat berupa :

- 1) teguran tertulis;
- 2) teguran tertulis kedua;
- 3) mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan;
- 4) tidak dibayarkan hak keuangan selama 3 (tiga) bulan;
- 5) pemberhentian sementara selama 3 (tiga) bulan;
- 6) penundaan atau pemotongan dana alokasi umum dan/atau dana bagi hasil;
- 7) tidak dibayarkan hak keuangan selama 6 (enam) bulan;
- 8) pengambilalihan kewenangan perizinan; dan/atau

9) pemberhentian.

Penjatuhan sanksi didasarkan atas hasil verifikasi secara teliti, objektif, dan didukung dengan data, informasi, dan/atau dokumen lainnya.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam tulisan ini adalah penelitian hukum empiris. Adapun yang dimaksud dengan penelitian hukum empiris adalah penelitian dilakukan untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat. Selain itu penelitian ini merupakan penelitian hukum yang diambil dari fakta-fakta yang ada di dalam suatu masyarakat, badan hukum atau badan pemerintahan.

### **2. Objek Penelitian**

Objek penelitian penulis adalah pengawasan terhadap pemungutan retribusi jasa usaha di kawasan Dataran Tinggi Dieng.

### **3. Subjek Penelitian**

Adapun subjek penelitian dari tulisan yang di angkat penulis sesuai dengan rumusan masalah, adalah :

- a. Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Wonosobo;
- b. petugas pemungutan retribusi objek kawasan Dataran Tinggi Dieng; dan
- c. Kepala Inspektorat Kabupaten Wonosobo.

#### 4. Sumber Data Penelitian

- a. data primer, yakni data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian dan/atau lokasi penelitian.
- b. data sekunder, yakni data yang diperoleh dari literature, jurnal, dan dokumen.

#### 5. Teknik Pengumpulan Data

- a. data primer, diperoleh dengan cara wawancara;
- b. data sekunder, diperoleh dengan cara studi dokumen atau literatur dengan memilih dan memilah yang relevan dengan objek penelitian.

#### 6. Analisis Data

Data yang berhasil dikumpulkan oleh penulis di lapangan kemudian di tuangkan dengan analisis kualitatif, yaitu penelitian yang di lakukan dengan mengadakan penggambaran secara deskriptif terhadap fenomena-fenomena tertentu untuk memberikan gambaran mengenai kenyataan yang ada di lapangan yang dijadikan objek penelitian oleh penulis. Analisis kualitatif meliputi kegiatan pengklasifikasian data, editing, penyajian hasil analisis dalam bentuk narasi, dan pengambilan kesimpulan.

#### **G. Sistematika Penulisan**

Guna dapat dipahaminya penulisan skripsi ini, maka sistematika penulisan skripsi ini dibagi menjadi empat bab. Adapun masing-masing bab terdiri dari beberapa sub bab. Adapun bab-bab tersebut meliputi :



1. Bab I : Pendahuluan

Pada bagian ini diuraikan latar belakang dan rumusan masalah yang menjadi alasan mengapa penulis tertarik untuk melakukan penelitian terkait masalah Implementasi Peraturan Daerah Wonosobo Nomor 4 tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha terhadap pelaksanaan pemungutan retribusi di kawasan dataran tinggi dieng.

2. Bab II : Tinjauan Umum

Pada bagian ini terdapat tinjauan umum mengenai Hukum Administrasi Negara, khususnya pada teori-teori yang menjadi batu uji pada penelitian penulis. Bagian ini menguraikan terkait dengan teori-teori dan peraturan-peraturan yang di gunakan penulis dalam penelitian ini secara mendetail untuk memberi pemahaman terkait penelitian dan penulisan yang dilakukan oleh penulis mengenai judul dan rumusan masalah yang di teliti.

3. Bab III : Pembahasan

Pada bab ini memuat analisis data-data yang telah di dapatkan oleh penulis di lapangan. Bagian ini memaparkan latar belakang dan rumusan masalah yang dikaji yaitu terkait pelaksanaan pemungutan retribusi yang tidak sesuai dan fungsi pengawasan pemerintah terhadap pelaksanaan pemungutan retribusi di kawasan dataran tinggi dieng berdasarkan Perda Nomor 4 tahun 2011.

4. Bab IV : penutup

Pada bab ini memuat kesimpulan dan saran mengenai masalah yang di tulis dan di teliti oleh penulis. Kesimpulan dan saran yang di berikan dalam tulisan

ini diharapkan dapat menjadi suatu hal yang dipertimbangkan guna memecahkan masalah-masalah Hukum Administrasi Negara terkait peraturan daerah setempat.

