

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PENGAWASAN RETRIBUSI JASA USAHA DI KAWASAN DATARAN TINGGI DIENG WONOSOBO

A. Dasar Hukum

1. Retribusi

Pada prinsipnya, urusan pemerintahan atas dasar otonomi sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah yang bersangkutan terkait pembiayaannya sesuai dengan konsep otonomi daerah sendiri yang mengandung arti kemandirian. Kemandirian dalam hal pembiayaan ini berarti daerah mampu “membelanjai diri sendiri”.¹⁴ Atas dasar itu, masing-masing satuan pemerintahan daerah diberikikan kewenangan untuk menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan daerah. Berdasarkan pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sumber-sumber keuangan daerah itu terdiri atas :¹⁵

- a. Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu :
 - 1) Hasil pajak daerah;
 - 2) Hasil retribusi daerah;
 - 3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 - 4) Lain-lain PAD yang sah
- b. dana perimbangan; dan

¹⁴ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, Ctk. 1, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm.

¹⁵ *Ibid.*

c. lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Retribusi adalah suatu pembayaran dari rakyat ke pemerintah dimana terdapat hubungan Antara balas jasa yang langsung di terima dengan adanya pembayaran retribusi tersebut.¹⁶ Sedangkan retribusi daerah menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pasal 1 angka 64 berbunyi:

“Pasal 1 angka 64 : pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.”

Selain itu retribusi daerah juga berarti pemungutan yang didasarkan atas pemberian jasa dari pemerintah daerah kepada pemakai jasa. Retribusi daerah dilakukan dengan membayar secara langsung tanpa diangsur dan bersifat wajib jika ingin diberikan jasa oleh pemerintah daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di daerah yang bersangkutan. Apabila retribusi tersebut tidak dibayar dengan baik oleh wajib retribusi maka retribusi dapat ditagih dengan surat paksa atau dengan cara lain seperti yang telah diatur dalam peraturan retribusi daerah masing-masing.

Retribusi daerah bukanlah pembayaran yang di pungut oleh daerah sebagai penyelenggara perusahaan atau usaha yang dapat dianggap sebagai perusahaan

¹⁶ Marihot Pahala, *Hukum Pajak Elementer*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010, hlm. 20

karena retribusi daerah lebih merupakan pembelian jasa dari pemerintah dan bukannya pembayaran tanpa jasa baik.¹⁷

Retribusi memiliki unsur-unsur sebagai berikut :¹⁸

- a. retribusi hanya berlaku bagi orang-orang tertentu yang langsung ditunjuk;
- b. retribusi memiliki unsur paksaan yang bersifat ekonomis, artinya kalau tidak membayar iuran maka orang yang bersangkutan tidak diperkenankan memperoleh atau menikmati jasa dari negara;
- c. tegen prestasinya bersifat langsung dalam arti bahwa siapa yang membayar iuran maka ia berhak menikmati jasa negara, sedangkan mereka yang tidak membayarnya, tidak diperkenankan menikmati jasa negara.

2. 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.¹⁹

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

¹⁷ Agus Salim Nasution, *Materi Pokok Pajak dan Retribusi Daerah*, Ctk.3, Universitas Terbuka, Jakarta, 2001, hlm. 6.2

¹⁸ Bohari, *Pengantar Hukum Pajak*, Ctk.5, Raja Grafindo, Jakarta, 2004, hlm. 27-28

¹⁹ Makmur, *Efektifitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, PT Refika Aditama, Bandung, Cetaka Pertama, 2011, hlm. 176

rencana.²⁰ Sedangkan menurut Bagir Manan, pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan.²¹ Pengawasan juga tidak boleh mengakibatkan pengurangan atau penggerogotan terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam dasar-dasar desentralisasi serta patokan sistem rumah tangga daerah.

Terdapat 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

²⁰ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, PT Alumni, Bandung, Cetakan Pertama, 2004, hlm. 88

²¹ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, Ctk. 1, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm.

pemerintahan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

B. Objek Pemungutan Retribusi Jasa Usaha

Objek retribusi diatur di dalam Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang berbunyi :

“Pasal 108 ayat (1) : objek retribusi adalah :

1. Jasa umum;
2. Jasa usaha; dan
3. Perizinan tertentu.”

Objek retribusi daerah dikelompokkan ke dalam tiga golongan, yaitu :²²

1. jasa umum

yaitu jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Jasa umum antara lain meliputi pelayanan kesehatan dan pelayanan persampahan. Jasa yang tidak termasuk jasa umum adalah jasa urusan pemerintahan.

Objek retribusi jasa umum juga terbagi ke dalam beberapa jenis yang di atur dalam Pasal 110 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak

²² Marihot P Siahaan, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 434

Daerah dan Retribusi Daerah. Beberapa jenis retribusi jasa umum diantaranya adalah sebagai berikut : ²³

- a. retribusi pelayanan kesehatan;
- b. retribusi pelayanan persampahan/kebersihan;
- c. retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan akta catatan sipil;
- d. retribusi pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat;
- e. retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum;
- f. retribusi pelayanan pasar;
- g. retribusi pengujian kendaraan bermotor;
- h. retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran;
- i. retribusi penggantian biaya cetak peta;
- j. retribusi penyediaan dan/atau penyedotan kakus;
- k. retribusi pengolahan limbah cair;
- l. retribusi pelayanan tera/tera ulang;
- m. retribusi pelayanan pendidikan; dan
- n. retribusi pengendalian menara telekomunikasi.

2. jasa usaha

yaitu jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah, dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Jasa usaha antara lain meliputi penyewaan asset yang dimiliki/ dikuasai

²³ Mardiasmo, *Perpajakan*, Andi, Yogyakarta, 2013, hlm. 16

oleh pemerintah daerah, penyediaan tempat penginapan, usaha bengkel kendaraan, tempat pencucian mobil, dan penjualan bibit. Objek retribusi jasa usaha yang menganut prinsip komersil ini meliputi :²⁴

- a. pelayanan dengan menggunakan /memanfaatkan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/atau
- b. pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.

Dalam Pasal 127 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 juga menyebutkan berbagai jenis retribusi jasa usaha. Jenis retribusi jasa usaha adalah :²⁵

- a. retribusi pemakaian kekayaan daerah;
- b. retribusi pasar grosir dan/atau pertokoan;
- c. retribusi tempat pelelangan;
- d. retribusi terminal;
- e. retribusi tempat khusus parkir;
- f. retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/villa;
- g. retribusi rumah potong hewan;
- h. retribusi pelayanan kepelabuhan;
- i. retribusi tempat rekreasi dan olahraga;

²⁴ *Ibid*, hlm. 17

²⁵ *Ibid*.

Objek retribusi tempat rekreasi dan olahraga yang dimaksud adalah pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.

- j. retribusi penyeberangan di air; dan
- k. retribusi penjualan produksi usaha daerah.

3. perizinan tertentu

yaitu kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan kegiatan, pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

C. Pengawasan Pemungutan Retribusi

Dilihat dari tipenya, pengawasan memiliki 3 (tiga) tipe pengawasan, yaitu :²⁶

1. pengawasan pendahuluan (*steering controls*). Pengawasan ini direncanakan untuk mengatasi masalah-masalah atau penyimpangan-penyimpangan dari standar atau tujuan dan memungkinkan koreksi dibuat sebelum suatu kegiatan tertentu diselesaikan;
2. pengawasan yang dilakukan bersama dengan pelaksanaan kegiatan (*Concurrent Contrls*). Pengawasan ini dilakukan selama suatu kegiatan

²⁶ Makmur, *Efektifitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, PT Refika Aditama, Bandung, Cetaka Pertama, 2011, hlm. 176

berlangsung. Tipe pengawasan ini merupakan proses dimana aspek tertentu harus dipenuhi dahulu sebelum kegiatan-kegiatan bisa dilanjutkan atau menjadi semacam peralatan “*double check*” yang lebih menjamin ketetapan pelaksanaan suatu kegiatan;

3. pengawasan umpan balik yaitu pengawasan yang mengukur hasil-hasil dari kegiatan tertentu yang telah diselesaikan. Menurut Handayaniingrat Pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan atau kebijaksanaan yang telah ditentukan

Pengawasan dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan dengan baik, bukan karena untuk mencari sebuah kesalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan bukan pula untuk mengurangi apalagi menghilangkan kebebasan dan kemandirian daerah. Menurut Versteden, pengawasan ditujukan sebagai sarana untuk mengawasi bahwa organ-organ yang lebih rendah menjalankan tugasnya dengan baik dan dalam batas tertentu sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah negara kesatuan, yang dibutuhkan untuk menjamin keberadaan negara kesatuan yang didesentralisasi (*gedecentraliseerde eenheidsstaat*).²⁷

Pengawasan memiliki berbagai macam jenis, yaitu :

1. pengawasan dipandang dari kelembagaan, dibagi menjadi 2, yaitu :²⁸

²⁷ *Op. cit*, hlm. 126

²⁸ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, PT Alumni, Bandung, Cetakan Pertama, 2004, 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 :²⁹
- a. kontrol *a-priori* adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dilakukan tindakan atau dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya yang menjadi wewenang pemerintah. Kontrol *a-priori* mengandung unsur pengawasan preventif yaitu untuk mencegah atau menghindarkan terjadinya kekeliruan. Contoh yang dikemukakan adalah

²⁹ *Ibid*, hlm. 93

lembaga persetujuan dan pengesahan dari instansi atasan . 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 mellalui gugatan oleh pihak yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu tindakan atau perbuatan pemerintah.
3. pengawasan dilihat dari segi sifat pengawasan terhadap objek yang di awasi, dibedakan menjadi 2 jenis, yaitu :³⁰
- 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.
4. Pengawasan preventif

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum suatu keputusan atau peraturan perundang-undangan efektif berlaku.³¹ Terdapat

³⁰ *Ibid*

³¹ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, Ctk. 1, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm.

beberapa bentuk pengawasan preventif, diantaranya pengesahan, persetujuan, pembebasan, penguasaan, pernyataan tidak keberatan, atau keharusan pemberitahuan. Namun, diantara bentuk pengawasan preventif ini, yang terpenting dalam pengawasan terhadap pemerintahan daerah dan peraturan kepala daerah adalah pengesahan.³²

5. Pengawasan represif

Pengawasan represif dilakukan setelah suatu keputusan atau peraturan perundang-undangan diberlakukan. Pengawasan represif bersifat negative, artinya akan dilaksanakan ketika ada peraturan daerah atau keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan pengawasan represif juga tidak membatasi apalagi menghilangkan esensi otonomi.³³

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

³² *Ibid*, hlm. 136

³³ *Ibid*, hlm. 138

“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 :

1. perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitas pengawasan;
2. pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, revidi, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya;
3. pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan bupati;
4. penyusunan laporan hasil pengawasan;
5. pelaksanaan administrasi inspektorat; dan
6. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati terkait tugas dan fungsinya.”

Dalam melakukan pengawasan terhadap pemungutan retribusi daerah, aparat pengawasan harus memahami apa itu fungsi retribusi daerah terlebih dahulu. Retribusi daerah memiliki fungsi sebagai penerimaan dan pungutan. Fungsi penerimaan merupakan fungsi pokok dari retribusi, artinya retribusi dijadikan sebagai alat untuk mengumpulkan dana bagi pemerintah daerah untuk menutup anggaran belanja pemerintah daerah, terutama menyangkut kelancaran penyediaan jasa dan pelayanan kepada masyarakat pembayar retribusi.³⁴ Fungsi pengatur daripada retribusi adalah pungutan retribusi dipakai sebagai alat atau perangkat untuk menata kehidupan ekonomi dan social pada masyarakat, sehingga fungsi mengatur tersebut nampak misalnya dalam bentuk retribusi perijinan dan sebagainya.³⁵

³⁴ Agus Salim Nasution, *Op. Cit*, hlm. 6.3

³⁵ *Ibid.*

Terdapat beberapa ciri yang melekat pada retribusi yang saat ini dipungut di Indonesia adalah sebagaimana di bawah ini :³⁶

1. retribusi merupakan pungutan yang di pungut berdasarkan undang-undang dan peraturan daerah yang berkenaan;
2. hasil retribusi masuk ke kas pemerintahan daerah;
3. pihak yang membayar retribusi mendapatkan kontraprestasi (balas jasa) secara langsung dari pemerintah daerah atas pembayaran yang dilakukannya;
4. retribusi terutang apabila ada jasa atau pelayanan tertentu yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang dinikmati oleh orang atau badan; dan
5. sanksi yang dikenakan pada retribusi adalah sanksi secara ekonomis, yaitu apabila tidak membayar etribusi maka tidak akan memperoleh jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

Dalam melakukan pengawasan, terdapat beberapa teknik yang perlu di lakukan dalam pengawasan, yaitu :³⁷

1. teknik pemantauan dalam pengawasan
Kegiatan ini melakukan pemantauan baik secara langsung (*direct*) maupun dilakukan tidak langsung (*indirect*). Teknik pemantauan dalam pengawasan ini semua lembaga membutuhkannya agar program yang telah direncanakan dapat di implementasikan dengan baik.

³⁶ MARIHOT PAHALA, *Hukum Pajak Elementer*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010, hlm. 37

³⁷ MAKHMUR, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, Ctk. 1, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 193-195

2. teknik pemeriksaan dalam pengawasan

Teknik pemeriksaan dalam pengawasan harus dapat memberikan informasi atau keterangan yang jelas dengan mengandung kebenaran. Selain itu dapat memberikan keyakinan semua pihak atas hasil pengawasan yang telah dilakukan.

3. teknik penilaian dalam pengawasan

Teknik penilaian dalam pengawasan ini harus dilakukan secara tepat, adil, dan jujur dengan jiwa utamanya adalah kebenaran, karena penilaian yang salah sangat berakibat negative baik unsur pelaksanaan kegiatan, maupun sebagai oknum pengawas dan yang paling terpenting adalah kelembagaan atau organisasi yang bersangkutan. Penilaian ini dapat dilakkan secara objektif maupun secara subjektif dimana yang relative menentukan adalah ketepatan teknik yang digunakan.

4. teknik wawancara dalam pengawasan

tujuan wawancara di bidang pengawasan dalam rangka memperoleh informasi sehingga pengawas bias menentukan suatu keyakinan kebenaran pelaksanaan suatu kegiatan apakah benar dalam kebenaran atau benar dalam kesalahan.

5. teknik pengamatan dalam pengawasan

pengamatan dilakukan secermat mungkin sehingga apa yang diamati, tujuan pengamatan dalam pengawasan untuk membuktikan antara informasi atau data yang diperoleh dengan keadaan yang sesungguhnya baik yang berkaitan dengan barang atau benda, maupun yang berkaitan dengan jasa dari hasil kegiatan yang dilakukan orang-orang yang terikat dalam sebuah kelembagaan.

6. teknik perhitungan dalam pengawasan

perhitungan dalam pengawasan dilakukan secara kuantitatif maupun secara kualitatif dalam rangka menentukan hasil ketepatan dari pelaksanaan yang dilakukan oleh lembaga teknis atau dengan kata lain orang-orang yang diberikan kepercayaan melaksanakan sesuatu kegiatan kelembagaan.

7. teknik analisis dalam pengawasan

setiap data dan informasi yang diterima dari kegiatan pengawasan harus dilakukan analisis untuk menentukan kualitas hasil pekerjaan yang dilakukan unit kerja teknis sehingga dapat memberikan suatu kepastian terhadap kebenaran atau kekeliruan dalam melaksanakan sesuatu jenis pekerjaan dalam kelembagaan yang bersangkutan.

8. teknik pelaporan dalam pengawasan

pelaporan dalam pengawasan harus dilakukan dengan lebih cermat dan jika diperlukan, pelaporan pengawasan ini dipadukan dengan pengamatan langsung ke obyek kegiatan.

D. Penegakan Hukum terhadap Pelanggaran Retribusi Jasa Usaha

Penegakan hukum dilaksanakan melalui pengawasan dan penerapan sanksi dengan menggunakan sarana hukum yang bersifat administratif, pidana, dan keperdataan dengan maksud agar peraturan perundang-undangan itu dipatuhi.

Menurut Soerjono Soekanto, terdapat lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu :³⁸

1. faktor hukumnya sendiri;
2. faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
3. faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
5. faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Sebagai kewenangan yang melekat pada pemerintahan daerah, penegakan hukum itu dilaksanakan secara langsung oleh pemerintah daerah tanpa keterlibatan hakim atau pengadilan (*zonnder rechterlijke tussenkomst*) serta dalam penegakan hukum dalam perda atau peraturan kepala daerah, pemerintah daerah berwenang pula membuat prosedur penegakan hukum dan jalur penyelesaian hukumnya.³⁹

Dalam konsep hukum administrasi, penegakan hukum meliputi dua hal, yaitu pengawasan dan penerapan sanksi. Pemerintah daerah berwenang melakukan pengawasan untuk mengetahui apakah norma-norma atau ketentuan-ketentuan dalam peraturan daerah atau peraturan kepala daerah dipatuhi atau tidak oleh masyarakat. Kewenangan pengawasan ini juga melekat kewenangan membentuk

³⁸ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, Ctk. 1, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 143

³⁹ *Ibid*, hlm 146

perangkat atau lembaga pengawas yang secara khusus difungsikan untuk melakukan pengawasan dan bertindak atas nama pemerintah daerah atau kepala daerah.

1. 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 administrasi yang dijatuhkan merupakan tindak lanjut dari hasil pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bagian dari pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sanksi administrasi, sasaran penerapannya ditujukan pada perbuatan dan memiliki sifat condemnatoir (*straffen*).⁴⁰ Prosedur sanksi administrasi dilakukan langsung oleh pemerintah tanpa melalui peradilan.

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 150

Dalam penegakan peraturan daerah, pemerintah daerah dapat menerapkan beberapa macam sanksi administrasi, diantaranya adalah :⁴¹

- a. paksaan pemerintah (*bestuursdwang*);
- b. penarikan kembali atau pencabutan keputusan;
- c. pengenaan uang paksa (*dwangsom*);
- d. denda administrative (*administratieve boete*).

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 :

- a. teguran tertulis;
- b. teguran tertulis kedua;
- c. mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan;
- d. tidak dibayarkan hak keuangan selama 3 (tiga) bulan;
- e. pemberhentian sementara selama 3 (tiga) bulan;
- f. penundaan atau pemotongan dana alokasi umum dan/atau dana bagi hasil;
- g. tidak dibayarkan hak keuangan selama 6 (enam) bulan;
- h. pengambilalihan kewenangan perizinan; dan/atau
- i. pemberhentian.

⁴¹ *Ibid*, hlm. 150-157

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

E. Sumber – Sumber Keuangan Negara dalam Islam

Suatu negara membutuhkan penerimaan pendapatan ke dalam kas negara yang bertujuan untuk kesejahteraan negara itu sendiri. Dalam islam, masalah keuangan atau perekonomian islam merupakan bagian yang paling penting khususnya pada masa Rasulullah SAW serta masa Khalifah. Hal ini dikarenakan, perekonomian islam bertujuan untuk menjamin berjalannya roda pemerintahan dengan baik dan peningkatan kesejahteraan umat.

Terdapat beberapa macam sumber-sumber keuangan negara dalam islam, antara lain:

1. Zakat

Sumber keuangan negara yang bersumber dari zakat terdiri dari zakat emas dan perak (*an-nuqud*), perdagangan (*al-tijarah*), peternakan (*al-an'am*), zakat pertanian (*al-ziraah*), dan barang temuan (*luqatah*).⁴² Masing-masing zakat ditetapkan dengan jumlah dan syarat-syarat yang telah ditentukan secara umum.

Menurut *Fiqh islam*, zakat berarti harta yang wajib dikeluarkan dari kekayaan orang-orang kaya (dalam artian orang yang mampu membayarnya karena sudah mencukupi hartanya) untuk disampaikan kepada mereka yang berhak menerimanya, dengan aturan-aturan yang telah ditentukan di dalam *syara'*.⁴³ Zakat

⁴² Asyari, "Keuangan Negara Dalam Islam (Melacak Sumber-Sumber Pendapatan Dan Pengeluaran Negara)", terdapat dalam <https://ejournal.iainbukittinggi.ac.id/index.php/alhurriyah/article/view/379>, diakses terakhir tanggal 13 September 2019 Jam 10.45 WIB

⁴³ Abdul Ghofur Anshori, *Hukum dan Pemberdayaan Zakat Upaya Sinergis Wajib Zakat dan Pajak di Indonesia*, Pilar Media Yogyakarta, Yogyakarta, 2006, hlm. 12

juga berarti bagian dari harta dengan persyaratan tertentu, yang Allah SWT mewajibkan kepada pemiliknya, untuk diserahkan kepada pihak yang berhak menerimanya, dengan persyaratan tertentu pula.⁴⁴

Adapun dasar hukum diwajibkannya zakat dalam islam adalah sebagaimana firman Allah SWT dalam Al-Qur'an, terdapat dalam surat :

a. Al-Baqarah ayat 43

وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ وَارْكَعُوا مَعَ الرَّاكِعِينَ

“dan dirikanlah Sholat, tunaikanlah zakat, dan ruku’lah beserta orang-orang yang ruku’”

b. At-Taubah ayat 103

خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلَاتَكَ سَكَنٌ لَهُمْ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ

“ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat tu kamu membersihkan dan menyucikan mereka, dan mendo’alah untuk mereka. Sesungguhnya do’a kamu itu menjadi ketentraman jiwa buat mereka dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui”

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 13

Selain di dalam al-Qur'an, dasar hukum diwajibkannya zakat dalam islam juga terdapat dalam Hadits Nabi, yaitu :

- a. Hadits riwayat Muslim dari Ibn Umar, bahwa Rasulullah SAW bersabda :⁴⁵

بُنِيَ الْإِسْلَامُ عَلَى خَمْسٍ شَهَادَةِ أَنْ لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ وَأَنَّ مُحَمَّدًا رَسُولُ اللَّهِ ، وَإِقَامِ الصَّلَاةِ ، وَإِيتَاءِ الزَّكَاةِ ، وَالْحَجِّ ، وَصَوْمِ رَمَضَانَ

“islam dibangun di atas lima perkara : bersaksi bahwa tidak ada ilah (sesembahan) yang berhak disembah melainkan Allah dan Muhammad adalah utusan-Nya, menegakkan shalat, menunaikan zakat, menunaikan haji, dan berpuasa di bulan Ramadhan.”

- b. Hadits riwayat Bukhari dan Muslim dari Ibnu Abbas ra., bahwa disaat Rasulullah SAW mengutus Mu'adz pergi ke Yaman, beliau bersabda kepadanya :⁴⁶

فَإِنْ هُمْ أَطَاعُوا لِذَلِكَ فَأَعْلَمْتُمْ أَنَّ اللَّهَ افْتَرَضَ عَلَيْهِمْ صَدَقَةً فِي أَمْوَالِهِمْ ، تُؤْخَذُ مِنْ أَغْنِيَائِهِمْ وَتُرَدُّ عَلَى فُقَرَائِهِمْ

“ ... Jika mereka telah mentatai engkau (untuk mentauhidkan Allah dan menunaikan shalat), maka ajarilah mereka sedekah (zakat) yang diwajibkan atas mereka dimana zakat tersebut diambil dari orang-orang kaya diantara mereka dan kemudian disebar kembali oleh orang miskin diantara mereka.”

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 16

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 17

Sebagai kewajiban yang harus ditunaikan, zakat memiliki prinsip-prinsip yang mengaturnya, diantaranya sebagai berikut :⁴⁷

- a. zakat hanya dikenakan kepada harta yang mempunyai sifat secara potensial dapat berkembang, baik secara riil berkembang atau tengah disiapkan untuk berkembang, bahkan juga yang tidak dikembangkan, ditimbun dalam simpanan;
- b. zakat dibayarkan dari harta yang terkena wajib zakat. Ketentuan ini berlaku untuk benda bergerak;
- c. zakat dipungut dari harta yang benar-benar menjadi milik dan berada di tangan para wajib zakat;
- d. zakat yang tidak dibayarkan pada waktunya tetap menjadi tanggungan para wajib zakat dan menyangkut semua harta yang terkena wajib zakat;
- e. zakat tetap merupakan kewajiban disamping pajak.

Zakat dengan pajak/retribusi memiliki persamaan yaitu bahwa keduanya merupakan suatu kewajiban. Namun keduanya juga memiliki perbedaan, dimana zakat merupakan aspek spiritual dari Allah SWT untuk menafkahkan harta secara baik dan benar sesuai dengan syariat islam, sedangkan pajak/retribusi merupakan upaya institusionalisasi dari pemerintah yang digunakan sebagai pendapatan negara/daerah. Selain perbedaan tersebut, antara zakat dengan pajak/retribusi dapat dilihat perbedaannya dengan membatasi unsur-unsur keduanya, yaitu :⁴⁸

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 18-19

⁴⁸ Gazi Inayah, *Teori Komprehensif Tentang Zakat dan Pajak*, Ctk. 1, Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 2003, hlm. 1-6

- a. pajak/retribusi membayar tunai, artinya seseorang membayarnya dengan uang tunai, tidak berupa barang. Sedangkan zakat adalah kewajiban bersifat material, yang mana seseorang dapat membayar secara tunai berupa uang maupun berupa barang;
- b. pajak/retribusi adalah kewajiban yang bersifat mengikat, artinya bahwa pajak/retribusi adalah kewajiban yang dipungut dari setiap individu sebagai suatu keharusan. Sedangkan zakat juga merupakan kewajiban yang bersifat mengikat, yang mana membayar zakat bagi seorang muslim adalah suatu keharusan.;
- c. pajak dan zakat sama sama merupakan kewajiban final, artinya seseorang tidak berhak menolak atau menuntutnya;
- d. pajak tidak ada imbalannya dimana tidak ada syarat bagi wajib pajak untuk memperoleh imbalan atau fasilitas kesejahteraan. Berbeda dengan retribusi yang mana ketika telah membayar retribusi mendapat imbalan jasa dari pemerintah/badan usaha. Sedangkan zakat sama seperti pajak yang mana kewajiban yang tidak ada imbalannya, tidak ada syarat untuk memperoleh kemanfaatan atau fasilitas yang seimbang bagi pembayar zakat;
- e. pajak/retribusi adalah kewajiban tuntutan politik untuk keuangan negara sebagai pendapatan negara. Sedangkan zakat adalah kewajiban tuntutan politik untuk keuangan islam.

Dalam mengeluarkan dan membayar zakat, tidak semua harta dapat dizakatkan.

Terdapat beberapa syarat harta yang dapat di zakatkan, yaitu :⁴⁹

- a. pemilikan yang pasti, halal, dan baik

sempurnanya harta berada dalam kekuasaan yang punya, baik kekuasaan pemanfaatan maupun kekuasaan menikmati hasilnya;

- b. berkembang

harta itu berkembang baik secara alami berdasarkan sunnatullah maupun bertambah karena ikhtiar atau usaha manusia. Dapat disebut pula harta yang produktif;

- c. melebihi kebutuhan pokok

Harta yang dimiliki seseorang melebihi kebutuhan pokok yang diperlukan bagi diri sendiri dan keluarganya untuk hidup wajar sebagai manusia. Harta yang dikeluarkan zakatnya adalah harta yang bersih setelah dikurangi kebutuhan rutin;

- d. bersih dari hutang

Harta yang dimiliki oleh seseorang itu bersih dari hutang, baik hutang kepada Allah (nazar, wasiat) maupun hutang kepada sesama manusia;

- e. mencapai nishab

Harta yang dimiliki oleh muzakki (orang yang mengeluarkan zakat) telah mencapai jumlah (kadar) minimal yang harus dikelarkan zakatnya. Nishab inilah yang menjadi tolak ukur suatu harat wajib di zakati atau tidak wajib dizakati;

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 25-29

f. mencapai masa haul

Harta tersebut harus mencapai waktu tertentu pengeluaran zakat, biasanya dua belas bulan Qomariyah, atau setiap kali setelah menuai.

2. Khumus al-Ghana'im

Harta ghanimah adalah harta yang diperoleh umat islam melalui jalur peperangan.⁵⁰ Dalam islam membolehkan umatnya merampas harta musuh yang kalah dalam peperangan.⁵¹ Pembagian ghanimah diatur oleh Allah SWT dalam Al-Qur'an surah al-anfal ayat 41 yang menjelaskan bahwa seperlima ghanimah adalah untuk Allah, Rasul, karib kerabat, anak yatim, dan fakir miskin.⁵²

Surat al-anfal ayat 41 :

﴿وَاعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ
وَإِبنِ السَّبِيلِ إِن كُنْتُمْ أَمْنْتُمْ بِاللَّهِ وَمَا أُنزِلْنَا عَلَىٰ عَبْدِنَا يَوْمَ الْفُرْقَانِ يَوْمَ التَّقَىٰ أَجْمَعِينَ وَاللَّهُ
عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ﴾

“ketauhilah. Sesungguhnya apa saja yang dapat kamu peroleh sebagai rampasan perang, maka sesungguhnya seperlima untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin, dan ibnussabil, jika kamu beriman kepada Allah dan kepada apa yang kami turunkan kepada hamba kami (Muhammad) di hari

⁵⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2016, hlm. 321

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid*, hlm. 322

Furqaan, yaitu di hari bertemunya dua paskan. Dan Allah Maha Kuasa atas segala isinya.”

3. Fai’

Fai’ adalah harta yang diperoleh dari musuh tanpa peperangan.⁵³ Pada prinsipnya, harta fai’ dibagikan untuk pasukan islam, setelah terlebih dahulu dikeluarkan hak Allah, Rasul, karib kerabat Rasul, anak yatim, fakir miskin, dan ibn sabil.⁵⁴ Hal ini sesuai dengan surah al-Hasyr ayat 6 :

وَمَا آفَاءَ اللَّهِ عَلَىٰ رَسُولِهِ مِنْهُمْ فَمَا أُوجِفْتُمْ عَلَيْهِ مِنْ خَيْلٍ وَلَا رِكَابٍ وَلَكِنَّ اللَّهَ يَسْتَلِطُّ رَسُولَهُ عَلَىٰ
مَنْ يَشَاءُ ۗ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ

“dan apa saja harta rampasan (fai’) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (dari harta benda) mereka, maka untuk mendapatkan itu kamu tidak mengerahkan seekor kudapun dan (tidak pula) seekor untapun, tetapi Allah yang memberikan kekuasaan kepada Rasul-Nya terhadap apa saja yang dikehendaki-Nya. Dan Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu.”

4. Jizyah

Jizyah adalah pajak kepala yang dibayarkan oleh penduduk dar al-islam yang bukan muslim kepada pemerintah islam. Jizyah ini dimaksudkan sebagai wujud loyalitas mereka kepada pemerintah islam dan konsekuensi dari perlindungan (rasa aman) yang diberikan pemerintah islam untuk mereka.⁵⁵

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 323

5. 'Usyur al-Tijarah

'Usyur al-tijarah adalah pajak perdagangan yang dikenakan kepada pedagang non-muslim yang melakukan transaksi bisnis di negara islam.⁵⁶ Mengenai kadar atau ukuran perdagangan yang dikenakan pajak tersebut adalah mencapai omset senilai 20 dinar untuk emas dan 200 dirham untuk perak serta kewajiban pajak perdagangan ini hanya setahun sekali.⁵⁷

6. Kharaj

Kharaj secara sederhana dapat diartikan sebagai pajak tanah atau pajak bumi yang mana pajak tanah ini dibebankan atas tanah non-muslim dan dalam hal-hal tertentu juga dapat dibebankan atas umat islam.⁵⁸ Kharaj dibedakan atas dua jenis, yaitu kharaj yang sebanding (proporsional) yaitu kharaj yang dienkakan secara proporsional berdasarkan total hasil pertanian dan sedangkan kharaj yang tetap adalah kharaj yang dibebankan atas tanah tanpa membedakan status pemiliknya.⁵⁹ Kewajiban membayar kharaj hanya satu tahun sekali meskipun panen yang dihasilkannya bias tiga atau empat kali dalam setahun.

Selain jenis sumber keuangan islam yang telah disebutkan sebelumnya, terdapat beberapa jenis sumber keuangan lainnya, yaitu :

1. Harta warisan yang tidak terbagi

Sumber keuangan yang berasal dari seseorang yang meninggal dunia dan meninggalkan harta dalam bentuk apapun namun harta warisan tersebut

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 325

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 326

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 327

⁵⁹ *Ibid*.

tidak habis dibagi, bahkan tidak ada yang menerimanya.⁶⁰ Hal ini kemungkinan terjadi karena dua hal, yaitu :⁶¹

- a. Karena terdapat ahli waris yang berhak menerimanya berdasarkan halangan syar'I seperti berbeda agama atau membunuh pewaris; dan
- b. Karena ahli warisnya memang tidak ada sama sekali.

2. Kaffarat

Kaffarat adalah denda yang dibayarkan karena melakukan suatu kesalahan/dosa.⁶² Terdapat tiga jenis kaffarat, yaitu kaffarat zhihar, kaffarat pembunuhan, dan kaffarat sumpah.

3. Dam atau Hadyah

Dam atau hadyah adalah penyembelihan hewan ternak oleh jamaah haji di tanah haram, mekkah, karena melakukan kesalahan atau kekurangan dalam ibadah hajinya.⁶³ Dam atau hadyah ini dibebankan kepada jamaah haji yang melakukan hal hal sebagai berikut :⁶⁴

- a. haji qiran dan tamattu';
- b. ketinggalan salah satu wajib haji seperti berada di muzdalifah;
- c. melakukan larangan ihram seperti melakukan jimak atau memakai harum-haruman; dan
- d. melakukan larangan di tanah haram seperti berburu.

⁶⁰ *Ibid*, hlm. 328-329

⁶¹ *Ibid*.

⁶² *Ibid*.

⁶³ *Ibid*, hlm. 331

⁶⁴ *Ibid*.

Ketika melakukan pelanggaran seperti tersebut diatas, maka wajib menyembelih seekor kambing untuk setiap kali pelanggaran.⁶⁵

Selain hal-hal yang disebut diatas, terdapat dua sumber keuangan negara yang perlu diperhatikan yaitu pendapatan dari pemanfaatan sumber daya alam dan pinjaman luar negeri.⁶⁶



⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*