

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Daerah

1. Pengertian Efektivitas

Istilah efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Menurut Effendy (1989:14), menjelaskan Efektivitas adalah "Komunikasi yang prosesnya mencapai tujuan yang direncanakan sesuai dengan biaya yang dianggarkan, waktu yang ditetapkan dan jumlah personil yang ditentukan." Pengertian di atas mengartikan bahwa indikator efektivitas dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya merupakan sebuah pengukuran dimana suatu target telah tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Berbeda dengan Susanto (1975:156), memberikan definisi tentang Efektivitas merupakan daya pesan untuk mempengaruhi atau tingkat kemampuan pesan-pesan untuk mempengaruhi. (http://madhienyutnyut.blogspot.com/2012/02/pengertian-efektivitas_menurut_para.html diakses tanggal 26 Nopember 2012 Jam 12.30 WIB).

Pengertian sebagaimana dikemukakan oleh Susanto tersebut, bisa diartikan sebagai suatu pengukuran akan tercapainya tujuan yang telah direncanakan sebelumnya secara matang.

Pendapat lain juga dikemukakan oleh Agung Kurniawan (Kurniawan, 2005:109), dalam bukunya Transformasi Pelayanan Publik bahwa Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya.

Memperhatikan pendapat para ahli di atas, disimpulkan bahwa efektivitas merupakan suatu konsep yang bersifat multi dimensional, artinya dalam mendefinisikan efektivitas berbeda-beda sesuai dengan dasar ilmu yang dimiliki walaupun tujuan akhir dari efektivitas adalah pencapaian tujuan. Kata efektif sering dicampur adukkan dengan kata efisien walaupun artinya tidak sama, sesuatu yang dilakukan secara efisien belum tentu efektif.

Berkaitan dengan pelaksanaan peraturan perundang-undangan, bahwa yang dimaksud dengan efektivitas pelaksanaan peraturan daerah adalah ukuran pencapaian tujuan yang ditentukan pangsaturannya dalam peraturan daerah. Dengan demikian dapat dijelaskan bahwa efektivitas peraturan daerah diukur dari suatu target yang diatur dalam peraturan daerah, telah tercapai sesuai dengan apa yang ditentukan lebih awal. Guna mencapai tujuan tersebut maka perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut; rumusan peraturan perundang-undangan harus diterima oleh masyarakat, menjadi tujuan bersama masyarakat yaitu cita-cita kebenaran, cita-cita keadilan, dan cita-cita kesusilaan. Peraturan daerah juga harus sesuai dengan suatu paham atau kesadaran hukum masyarakat, harus sesuai

dengan hukum yang hidup di masyarakat, serta harus mempunyai dasar atau tujuan pembentukan yang telah diatur sebelumnya dan atau ditetapkan pada peraturan yang lebih tinggi kewenangan berlakunya.

2. Pelaksanaan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan salah satu produk peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Peraturan daerah adalah peraturan bersifat lokal yang berlaku di daerah tempat produk hukum tersebut dibentuk yakni daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam Pasal 1 angka 7 menyebutkan bahwa Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan Persetujuan bersama Gubernur. Sedangkan Pasal 1 angka 8 menyebutkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan Persetujuan Bupati/Walikota.

Dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, peraturan daerah dimaksud menjadi salah satu bagian dalam bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagaimana dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri dari :

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam hal ini peraturan daerah secara tata urutan atau hirarki perundang-undangan sebagaimana diatur dalam undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, berada pada urutan bawah namun pengawasannya juga dilakukan sama seperti pengawasan terhadap peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi oleh lembaga pemerintah pusat yang memiliki kapasitas untuk melakukan tugas pengawasan hukum. Pengawasan teknis bersifat evaluasi dilakukan sebelum suatu Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah yaitu pengawasan oleh Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia dan Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi. Oleh karena itu peraturan daerah tidak dapat dipandang sebagai produk hukum yang hanya bersifat lokal sehingga tidak perlu pengawasan atau dengan kata lain pemerintah daerah tidak boleh mengabaikan kewajiban untuk melakukan laporan kepada kelembagaan negara di tingkat pusat maupun pada daerah provinsi yang mempunyai kapasitas melakukan tugas tersebut. Terkait dengan Peraturan Daerah Perpajakan dan Retribusi Daerah, maka Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia dan Kementerian Keuangan Republik Indonesia

mempunyai tanggung jawab untuk melakukan evaluasi terhadap setiap peraturan daerah perpajakan dan retribusi daerah, oleh karena itu kewajiban pemerintah daerah adalah melaporkan semua produk hukum daerah tersebut pada lembaga negara tersebut, selain untuk tugas pengawasan fungsional, maka Mahkamah Agung Republik Indonesia akan melakukan pengujian terhadap peraturan-peraturan dimaksud. Sedangkan tugas pembinaan hukum atas peraturan perundang-undangan akan dilakukan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

Semua bentuk pengawasan yang dilakukan baik oleh Kementerian Departemen Dalam Negeri, Kementerian Keuangan dan Mahkamah Agung adalah pengawasan yang dilakukan antara lain untuk membandingkan apa yang hendak dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang di kehendaki, direncanakan, atau diperintahkan melalui peraturan perundang-undangan yang dibentuk dalam rangka kesesuaian dan pencapaian tujuan yang diharapkan. Namun pengawasan Mahkamah Agung akan lebih bersifat yuridis menyangkut proses peradilan dalam rangka menguji peraturan perundang-undangan.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24A Ayat (1) menegaskan : “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 35

Tahun 1999, setelah adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 perlu disempurnakan kembali menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009. Dalam Pasal 18 Ayat (2) huruf b dan Ayat

(3) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, juga ditegaskan :

“Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung.”

Mengenai kewenangan yang sama pula diatur dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung, menegaskan :

- (1) Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.
- (2) Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.
- (3) Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagaimana di maksud pada ayat (2) dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung.
- (4) Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Sehubungan dengan pengawasan, Prayudi dalam Ni'matul Huda dan R. Nazriyah (2011 : 169) mengatakan bahwa hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya. Dengan demikian pengawasannya dapat bersifat :

- a. Politik, bilamana yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektivitas dan/atau legitimasi
- b. Yuridis (hukum), bilamana tujuannya adalah menegakkan yurisdiksi dan/atau legalitas
- c. Ekonomis, bilamana yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan teknologi
- d. Moril dan susila, bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas

Tidak hanya Prayudi, tetapi Muchsan juga berpendapat bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/*plan*). Berbeda dengan Bagir Manan yang melihat pengawasan dan pengendalian menjadi satu. Itulah sebabnya ia memandang kontrol sebagai sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol, atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*) (Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, 2011 : 169).

Pengertian-pengertian yang dikemukakan ini menjadi konsep teoretis tentang bagaimana pentingnya hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap produk perundang-undangan daerah. Menurut Paulus Effendie, tujuan

utama dilakukannya pengawasan (*controle*) terhadap pemerintah adalah untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu sebagai usaha represif (Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, 2011 : 170).

Pengawasan erat kaitannya dengan pelaksanaan peraturan daerah, karena peraturan daerah yang baik yang mendapat suatu legitimasi harus benar-benar untuk menjamin kepastian hukum bagi masyarakat sehingga tidak boleh bertentangan dengan asas-asas hukum dan kepentingan umum masyarakat yang berlaku. Peraturan daerah dalam kedudukannya merupakan hukum formil yang mempunyai kekuatan hukum berlaku mengikat bagi setiap subyek hukum yang mempunyai kepentingan yang diatur di dalamnya.

Selanjutnya berbicara mengenai pelaksanaan peraturan daerah, tentunya hal ini tidak terlepas dari peran eksekutif di daerah. Oleh karena itu sebelum melihat lebih jauh makna pelaksanaan peraturan daerah ini, hendaknya memahami secara cermat konsep pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan hubungannya dengan penyelenggaraan demokrasi atau pemerintahan daerah untuk melandasi pemikiran tentang bagaimana memaknai pelaksanaan peraturan daerah dimaksud.

Dalam sistem pemerintahan negara Indonesia terlihat jelas bahwa pemisahan kekuasaan itu secara formil bahwa antara lembaga eksekutif dan legislatif dipisahkan fungsinya masing-masing sekalipun ada hubungan

yang terbentuk secara demokrasi. Artinya bahwa antara legislatif dan eksekutif ada hubungan kerja sama bersifat kemitraan yang baik. Berdasarkan teori pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan, bahwa ada hubungan kewenangan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Dasar 1945.

Ditinjau secara teoretis dapat dilihat bagaimana pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan dapat diimplementasikan. Menurut Juanda, (2008 : 10-13) dalam bukunya “Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah)“, menjelaskan ajaran pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan dalam konteks doktrin “Trias Politica” Montesque. Ajaran ini sebelumnya dikembangkan oleh John Locke dalam bukunya *Two Treatises on Civil Government* yaitu membagi kekuasaan negara itu atas tiga cabang kekuasaan antara lain (Juanda, 2008 : 12) :

- a. Kekuasaan membentuk undang-undang (*legislatif*)
- b. Kekuasaan melaksanakan undang-undang (*eksekutif*)
- c. Kekuasaan *federatif* (meliputi semua urusan luar negeri).

Pemikiran John Locke, dalam Juanda (2008 : 28) pada gilirannya memberikan inspirasi dan mengilhami Montesque (1689 – 1755), yaitu untuk membangun suatu konsep pemisahan kekuasaan yang lebih sesuai dengan dinamika pemerintahan di Indonesia karena kekuasaan tersebut terpisah dan tidak dipegang oleh orang yang sama maka ada kebebasan

untuk menjalankan pemerintahan. Kekuasaan menurut Montesquieu dalam bukunya *II De L'Esprit des Lois* yang terbit tahun 1748, telah merumuskan doktrin pemisahan kekuasaan negara kedalam fungsi-fungsi pemerintahan yang independen yaitu *Legislatif*, *Eksekutif* dan *Yudikatif*. Dijelaskan bahwa pentingnya pemisahan kekuasaan diterapkan suatu negara bagi Montesquieu adalah sebagai berikut (Juanda, 2008 : 28) :

“ When the legislative and executive powers are united in the same person..... There can be no liberty; because apprehensions may arise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in tyrannical manner. Again, there is no liberty, if the judicial power be not separeted from the legislative and executive”.

(Ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif dipegang oleh orang yang sama, tidak akan ada kebebasan; sebab hal tersebut dapat menimbulkan monarki atau bersifat tirani. Demikian juga jika kekuasaan yudikatif tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif.)

Kekuasaan negara sebagaimana dikemukakan oleh Montesquieu inilah yang saat ini dianut oleh bangsa Indonesia, yaitu merupakan konsep kekuasaan negara yang dipedomani dari ajaran *Trias Politica*. Montesquieu lebih mengutamakan pemisahan kekuasaan membentuk undang-undang, kekuasaan melaksanakan undang-undang dan kekuasaan mengadili daripada kekuasaan federatif sehingga telah memisahkan kekuasaan federatif tersebut menjadi bagian urusan dalam kekuasaan eksekutif, dan urusan hukum dalam hal mengadili menjadi suatu kekuasaan yang berdiri sendiri.

Pandangan Montesquieu agar penguasa atau pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsi-fungsi pemerintahan menghindari dan tidak

melakukan tindakan sewenang-wenang, menjamin hak-hak warga negara, dan memberikan ruang gerak terhadap pelaksanaan prinsip kebebasan dan kemerdekaan. Menurutnya bahwa kekuasaan mengadili tidak harus menjadi suatu tanggung jawab kekuasaan eksekutif, kecuali kekuasaan menjalankan undang-undang. Bagi Montesqueuie, kekuasaan federatif tidaklah mesti harus diawasi secara terpisah dalam arti menjadi kewenangan kekuasaan tersendiri seperti halnya kekuasaan federatif tadi. Terbukti sekarang di Indonesia bahwa urusan menyangkut federasi atau urusan luar negeri telah ditangani oleh eksekutif. Berdasarkan pada pandangan tersebut, pemerintah Indonesia telah mengalihkan kekuasaan federatif menjadi salah satu bagian urusan yang dilakukan oleh kekuasaan eksekutif yaitu penanganan pada lembaga negara yang memiliki kompetensi untuk hal itu dan memisahkan kekuasaan mengadili menjadi suatu kekuasaan yang berdiri sendiri. Itulah yang saat ini berlaku di Indonesia

Berkaitan dengan makna pelaksanaan peraturan daerah, bahwa hal tersebut sangat terkait erat dengan kewenangan desentralisasi. Bagaimana pemerintah (Bupati dan Organisasi Perangkat Daerah) sebagai eksekutif di daerah dapat menjalankan fungsi pelaksanaan peraturan daerah. Pengertian desentralisasi menimbulkan konsekuensi penyerahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang salah satunya adalah penyerahan kewenangan pembentukan peraturan daerah dan kewenangan

untuk melaksanakannya yang didasarkannya pada konsep pemisahan kekuasaan tersebut di atas tadi.

Desentralisasi adalah pelimpahan wewenang penyelenggaraan pemerintahan pusat kepada daerah, sehingga Gubernur, Bupati dan Walikota diberikan wewenang untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan di daerah atas perintah undang-undang. Konsep pemikiran para nasionalis atau pembentuk negara bahwa dengan negara yang begitu luas dan heterogen ini dengan karakteristik wilayah (topografi dan geografi) yang berbeda-beda, tidak mungkin pemerintah pusat dapat mampu melakukan sentralisasi pelayanan pemerintahan kepada rakyat Indonesia, maka perlu ada pendelegasian wewenang kepada daerah untuk menyelenggarakan pelayanan pemerintahan kepada rakyat mewakili pemerintah pusat di daerah. Itulah sebabnya istilah pemerintahan daerah ini dikembangkan berdasarkan asas otonomi (desentralisasi) dan tugas pembantuan.

Berbeda dengan asas dekonsentrasi hanya diterapkan di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota yang belum siap atau belum sepenuhnya melaksanakan prinsip otonomi sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, hubungan yang diidealkan antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi, dan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten dan kota adalah hubungan yang tidak bersifat hirarkis. Namun demikian, fungsi kordinasi dalam rangka pembinaan otonomi daerah dan penyelesaian permasalahan antar daerah,

tetap dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sebagaimana mestinya. Dikatakan hubungan pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten dan kota tidak hirarkis namun secara sistem pemerintahan nasional, undang-undang telah mensyaratkan untuk koordinasi tetap dilakukan karena ini merupakan suatu bentuk pengawasan yang tersistem.

Pemerintah pusat mempunyai tanggung jawab untuk melakukan pengawasan dan pengendalian kepada daerah provinsi, begitu pula pemerintah provinsi melakukan pengawasan kepada daerah kabupaten dan kota. Hal tersebut terbukti misalnya; daerah kabupaten membuat suatu rancangan peraturan daerah, maka harus dilakukan pengujian materil oleh pemerintah pusat dan provinsi, apabila tidak dilakukan proses tersebut maka kemungkinan bisa ditolak. Begitupun penetapan APBD oleh kabupaten dan kota tetap mendapat persetujuan dari pemerintah pusat dan provinsi. Hal ini menunjukkan bahwa hubungan koordinasi tetap harus di bangun antar pemerintahan, walaupun hubungan hirarkis itu tidak ada. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah jangan sampai kebijakan pemerintah daerah kabupaten dan kota akan melampaui apa yang menjadi rambu atau pedoman dari pemerintah pusat.

Pemerintah Daerah terdiri dari wilayah pemerintah provinsi dan daerah kabupaten/kota, yang dipimpin oleh seorang kepala daerah provinsi dan seorang kepala daerah kabupaten/kota. Kepala daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kepala daerah provinsi disebut Gubernur dan Kepala daerah Kabupaten/kota disebut Bupati/Walikota. Sedangkan wakil

kepala daerah provinsi disebut wakil gubernur dan wakil kepala daerah kabupaten/kota disebut wakil bupati/wakil walikota.

Dalam referensi ilmu pemerintahan maupun ilmu politik atau ilmu hukum sendiri tidak secara eksplisit dijelaskan peran Bupati secara jelas, namun peran di sini dapat diidentikkan dengan tugas-tugas kepala daerah. Menurut H. Rozali Abdullah, (2011 : 30), menjelaskan dalam bukunya “Pelaksanaan Otonomi Luas (Dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung)” bahwa berdasarkan ketentuan pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang di antaranya :

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah, berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD
- b. Mengajukan rancangan peraturan daerah;
- c. Menetapkan dan mengajukan rancangan peraturan daerah APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- d. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- e. Mewakili daerahnya di dalam dan diluar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- f. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan perundang-undangan.

Berkaitan pada tugas Kepala Daerah di atas, salah satunya adalah mengajukan rancangan peraturan daerah, maka dalam konteks

desentralisasi atau otonomi daerah disebutkan diatas tadi, pemerintah daerah mempunyai tugas yang bersifat kemitraan dengan lembaga legislatif menyangkut program legislasi daerah yaitu Pembentukan Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah merupakan salah satu dari jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dewasa ini. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjadi landasan hukum untuk penyusunan peraturan perundang-undangan termasuk juga peraturan lokal tadi yaitu peraturan daerah yang berlaku mengikat bagi daerah tempat peraturan daerah itu dibentuk. Peraturan Daerah merupakan produk hukum daerah yang ditetapkan oleh kepala daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan dalam pelaksanaannya berlaku secara lokal, sehingga kekuatan mengikatnya hanya pada daerah dibentuk. Peraturan Daerah tetap mengacu pada peraturan hukum lebih tinggi di atasnya, sehingga tidak serta merta akan mengesampingkan aturan-aturan yang lebih tinggi. Prinsip peraturan daerah adalah untuk melaksanakan peraturan yang lebih tinggi diatasnya maka tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tersebut. Oleh karena itu daya ikat dari Peraturan Daerah adalah hanya mengikat bagi setiap aspek-aspek kepentingan daerah, namun tidak berarti dengan berlaku mengikat secara lokal tersebut, sehingga pemerintah daerah menganggap bahwa pengawasan pemerintah terhadap peraturan daerah tidak ada. Justru

kewenangan pembentukan peraturan daerah diberikan kepada daerah untuk melakukannya dengan tetap mendapat pengawasan dan pembinaan hukum oleh pemerintah melalui institusi pemerintah yang berkompeten, yaitu Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Kewenangan pembentukan peraturan daerah (perda) tersebut, merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya peraturan daerah merupakan salah satu sarana penyelenggaraan otonomi daerah.

Peraturan daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPRD, untuk penyelenggaraan otonomi yang dimiliki oleh daerah provinsi/kabupaten/kota. Peraturan daerah pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagaimana dijelaskan di atas, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan daerah yang dibuat oleh suatu daerah, baru mempunyai kekuatan mengikat setelah diundangkan dengan dimuat dalam lembaran daerah, namun dalam asas hukum pemberlakuannya tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau menyangkut kepentingan umum.

Pengertian “bertentangan dengan kepentingan umum” tersebut adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya ketentraman/ketertiban umum, serta kebijakan yang bersifat diskriminatif (H. Rozali Abdullah : 132).

B. Perpajakan dan Retribusi Daerah dalam memperoleh Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Supiori

Pemerintah Kabupaten Supiori merupakan kabupaten pemekaran baru yang secara geografis mempunyai wilayah daratan dengan luas 704,24 km² dan wilayah perairan seluas 5,993 km². Wilayah daratan dan perairan dimaksud sangat potensial dengan sumber daya alam yang dapat dikembangkan guna kesejahteraan dan kemakmuran bagi rakyat. Jumlah penduduk Kabupaten Supiori tercatat sebanyak 19,182 jiwa penduduk yang tersebar pada lima distrik yaitu Distrik Supiori Timur sebanyak 6,050 jiwa, Distrik Supiori Utara sebanyak 1,894 jiwa, Distrik Supiori Barat sebanyak 2,241 jiwa dan Distrik Supiori Selatan sebanyak 3,495 jiwa serta Distrik Kepulauan Aruri sebanyak 5,502 jiwa.

Guna membangun masyarakat Kabupaten Supiori sebagaimana tersebar pada distrik-distrik tersebut, terutama untuk membangun infrastruktur dasar yang penting bagi masyarakat serta untuk pembiayaan pelayanan kesehatan, pendidikan, dan pemberdayaan ekonomi rakyat serta aspek-aspek pembangunan masyarakat lainnya maka dibutuhkan biaya yang cukup tinggi dan salah satu sumber pembiayaan daerah tersebut diharapkan bersumber dari pengembangan potensi sumber daya yang dimiliki Kabupaten Supiori sendiri. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan salah satu sumber penerimaan asli daerah yang sangat diharapkan untuk pembiayaan dimaksud.

Pajak dan Retribusi Daerah adalah dua sumber penerimaan daerah yang telah dipungut di Indonesia sejak awal kemerdekaan Indonesia. Sumber

penerimaan ini terus dipertahankan sampai dengan era otonomi daerah dewasa ini (Marihot Pahala Siahaan, 2010 : 11). Masa sebelum reformasi hingga memasuki masa reformasi sudah ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pajak dan Retribusi Daerah dan kini sudah dicabut kembali dengan menetapkan Undang-Undang Pajak dan Retribusi Daerah yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah yang berlaku sekarang (*ius constitutum*) merupakan pengganti daripada Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 yang juga merupakan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 yang berlaku sebelumnya.

Bila disimak kembali sejarah perpajakan di Indonesia, sebenarnya pajak dan retribusi daerah sudah dilaksanakan di Indonesia sejak lama terutama di masa pemerintahan orde baru bahkan terus dipertahankan sampai dengan memasuki era otonomi daerah, hanya saja pada masa pemerintahan orde baru bahwa pelaksanaannya bersifat sentralistik. Oleh karena itu walaupun menjadi kewenangan daerah tetapi pengedaliannya dilakukan oleh pemerintah pusat. Perlu ditegaskan bahwa penetapan pajak daerah dan retribusi daerah di era otonomi daerah dilandaskan dengan dasar hukum yang kuat yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Selanjutnya penjelasan tentang substansi Pajak dan Retribusi Daerah secara terpisah adalah sebagai berikut :

1. Pajak Daerah

Sebagaimana dikemukakan di atas bahwa Pajak dan Retribusi Daerah diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, maka perlu ditegaskan bahwa pajak merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang masih dilaksanakan di Indonesia khususnya di daerah otonom. Sebelum membahas pajak daerah lebih lanjut, perlu dipahami tentang pengertian pajak secara umum yakni merupakan pungutan dari masyarakat oleh negara (pemerintah) berdasarkan undang-undang yang bersifat dapat dipaksakan dan terutang oleh yang wajib membayarnya dengan tidak mendapat prestasi kembali (kontraprestasi/balas jasa) secara langsung, yang hasilnya digunakan untuk membiayai pengeluaran negara dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Berkaitan dengan pengertian pajak, Rochmat Soemitro dalam Y. Sri Pudyatmoko (2009 : 1), mendefinisikan Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa timbal balik (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan, dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.

Masih berkaitan dengan pengertian pajak, S.I. Djajadiningrat, mengemukakan bahwa pajak sebagai suatu kewajiban menyerahkan sebagian dari kekayaan ke kas negara yang disebabkan suatu keadaan, kejadian, dan perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu, tetapi bukan sebagai hukuman, menurut peraturan yang ditetapkan pemerintah serta

dapat dipaksakan, tetapi tidak ada jasa timbal balik dari negara secara langsung, untuk memelihara kesejahteraan secara umum (Siti Resmi, 2011 : 1).

Berkaitan dengan pengertian Pajak menurut N.J. Friedman, mendefinisikan pengertian pajak sebagaimana dikemukakan dalam bukunya *De overheidsmiddelen van Indonesia*, Leiden, 1949, adalah :

“Belastingen zijn aan de overhead (volgens algemene, door haar vastgestelde normen) verschuldigde afdwingbare prestaties, war geen tegenprestatie tegenover staat en uitluitend dienen tot dekking van publieke uitgaven “

Pajak adalah prestasi yang dipaksakan sepihak oleh dan terutang kepada penguasa (menurut norma-norma yang ditetapkannya secara umum), tanpa adanya kontraprestasi, dan semata-mata digunakan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran umum (R. Santoso Brotodihardjo, 2010 : 4).

Berdasarkan pengertian-pengertian ini cukup jelas bahwa pajak merupakan suatu kewajiban yang diharuskan kepada wajib pajak untuk dibayarkan kepada negara akan tetapi negara tidak secara langsung memberikan imbalan atau membayarkan kembali suatu kontraprestasi kepada wajib pajak. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa sifat dari pada pajak adalah memaksa, akan tetapi di balik itu pajak berfaedah untuk kepentingan umum warga negara.

Berkaitan dengan hal dimaksud, perlu dijelaskan bahwa Pajak sendiri mempunyai dua fungsi. Y. Sri Pudyatmoko (2009 : 16) dalam buku “Pengantar Hukum Pajak” menjelaskan bahwa pada umumnya dikenal adanya dua fungsi utama pajak adalah :

- a. Fungsi *Budgeter* (Anggaran), yaitu Pajak mempunyai fungsi sebagai alat atau instrumen yang digunakan untuk memasukkan dana sebesar-

besarnya ke dalam kas negara. Dalam hal ini fungsi pajak lebih diarahkan sebagai instrumen penarik dana dari masyarakat untuk dimasukkan ke dalam kas negara. Dana dari pajak itulah yang kemudian digunakan sebagai penopang bagi penyelenggaraan dan aktivitas pemerintahan.

- b. Fungsi *Regulerend* (Mengatur), yaitu Pajak mempunyai fungsi lain adalah mengatur. Dalam hal ini pajak digunakan untuk mengatur dan mengarahkan masyarakat ke arah yang dikehendaki pemerintah. Oleh karenanya fungsi mengatur ini menggunakan pajak untuk dapat mendorong dan mengendalikan kegiatan masyarakat agar sejalan dengan rencana dan keinginan pemerintah.

Berdasarkan fungsi pajak sebagaimana dikemukakan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pajak akan berguna sebagai pembiayaan pemerintah yaitu untuk membangun rakyat bangsa Indonesia secara tidak langsung melalui pembangunan infrastruktur umum yang dapat dinikmati bersama. Pengelolaan Pajak di era reformasi saat ini, selain pajak pusat ada pajak daerah yang lebih diarahkan pemanfaatannya bagi rakyat pada daerah otonom berdasarkan kebijakan desentralisasi fiskal.

Pembiayaan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan membutuhkan sumber-sumber penerimaan yang dapat diandalkan, maka pemungutan pajak negara terhadap setiap warga negara tetap dilakukan khususnya bagi yang berkewajiban dengan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, akan dijamin bahwa kas negara selalu berisi uang pajak. Selain itu, pengenaan pajak berdasarkan undang-undang akan menjamin adanya keadilan dan kepastian hukum bagi pembayar pajak sehingga pemerintah tidak dapat sewenang-wenang menetapkan besarnya pajak (Marihot Pahala Siahaan, 2010 : 7).

Perlu ditegaskan bahwa berbicara pajak tidak hanya dalam konteks pajak pusat saja, tetapi ada pajak yang menjadi kewenangan daerah. Untuk itu akan dijelaskan tentang apa itu pajak pusat dan pajak daerah. Pajak pusat adalah pajak yang ditetapkan oleh pemerintah pusat melalui undang-undang, yang wewenang pemungutannya ada pada pemerintah pusat dan hasilnya digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah pusat dan pembangunan.

Pajak daerah menurut Marihot Pahala Siahaan (2010 : 9), adalah iuran wajib yang dilakukan oleh daerah kepada orang pribadi atau badan tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Dalam pasal 1 angka (10) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah disebutkan Pajak Daerah yang selanjutnya disebut Pajak adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pajak Daerah sangat penting karena akan menjadi sumber pendanaan bagi daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Untuk itu sejalan dengan tujuan otonomi daerah, penerimaan daerah yang berasal dari pajak daerah dari waktu ke waktu

harus senantiasa ditingkatkan. Hal ini dimaksudkan agar peranan daerah dalam memenuhi kebutuhan daerah khususnya dalam hal penyediaan pelayanan kepada masyarakat dapat semakin meningkat. Pajak Daerah tersebut di atas dibagi menurut kewenangan Provinsi dan kewenangan Kabupaten/Kota.

Sebelum lebih jauh membahas tentang pajak daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, perlu dilihat kembali pajak daerah menurut Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 sebagai perbandingan antara kedua undang-undang tersebut. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 mengatur tentang pajak daerah terdiri dari sebelas jenis pajak daerah, yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah, yaitu empat jenis pajak provinsi dan tujuh jenis pajak kabupaten/kota.

a. Pajak Provinsi terdiri dari :

- 1) Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air
- 2) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air
- 3) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
- 4) Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Permukaan

b. Pajak Kabupaten/Kota terdiri dari :

- 1) Pajak Hotel
- 2) Pajak Restoran
- 3) Pajak Hiburan

- 4) Pajak Reklame
- 5) Pajak Penerangan Jalan
- 6) Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C,
- 7) Pajak Air Bawah Tanah, dan
- 8) Pajak Parkir.

Setelah pemerintah melakukan kebijakan reformasi peraturan pajak dan retribusi daerah yaitu penggantian Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, maka bertambah lagi obyek pajak daerah baik pajak provinsi maupun pajak kabupaten/kota. Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, sebagai berikut :

- a. Pajak Provinsi terdiri dari :
 - 1) Pajak Kendaraan Bermotor
 - 2) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
 - 3) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
 - 4) Pajak Air Permukaan; dan
 - 5) Pajak Rokok
- b. Pajak Kabupaten dan Kota terdiri dari :
 - 1) Pajak Restoran
 - 2) Pajak Hiburan
 - 3) Pajak Reklame
 - 4) Pajak Penerangan Jalan
 - 5) Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan

- 6) Pajak Parkir
- 7) Pajak Air Tanah
- 8) Pajak Sarang Burung Walet
- 9) Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan
- 10) Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan

Melihat perbedaan kedua undang-undang tersebut, justru Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 lebih memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk melakukan ekstensifikasi dan intensifikasi pajak daerah terutama kewenangan Kabupaten/Kota untuk melakukan optimalisasi obyek pajak daerah. Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota diberikan kewenangan memungut sebelas jenis pajak daerah yaitu empat jenis pajak provinsi dan tujuh jenis pajak kabupaten/kota sebagaimana telah ditetapkan dalam undang-undang. Namun secara khusus bagi kabupaten/kota masih diberi kewenangan untuk dapat menetapkan jenis pajak lain sepanjang memenuhi kriteria yang ditetapkan dalam undang-undang. Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 hanya memberi kewenangan kepada daerah untuk mengelola pajak daerah sebagaimana yang ditentukan oleh Pemerintah berdasarkan undang-undang tersebut. Pemerintah tidak dapat mengembangkan potensi sumber pajak lain selain obyek pajak daerah yang telah ditetapkan.

2. Retribusi Daerah

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa salah satu sumber penerimaan daerah lainnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 adalah Retribusi Daerah. Erly Suandy (2011 : 3), dalam bukunya “Hukum Pajak“ mendefinisikan pengertian retribusi adalah pungutan yang dilakukan oleh negara sehubungan dengan penggunaan jasa-jasa yang disediakan oleh negara. Sedangkan Marihot Pahala Siahaan (2010 : 5), dalam bukunya “Pajak Daerah dan Retribusi Daerah“ juga mendefinisikan retribusi adalah pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh negara bagi penduduknya secara perorangan. Selanjutnya ia mendefinisikan retribusi daerah adalah 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 (Marihot Pahala Siahaan, 2010 : 6).

Para sarjana memformulasi definisi yang berbeda-beda tentang retribusi daerah dalam susunan kalimat yang dirangkaikan menurut pola pikirnya namun pada prinsipnya makna yang terkandung dalam pengertian-pengertian yang dikemukakannya adalah sama yaitu daerah melakukan pemungutan terhadap subyek hukum (wajib retribusi) atas jasa yang telah disediakan. Adapun pengertian retribusi daerah menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 angka 64 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tersebut adalah 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.

Disini nyata bahwa para pembayar mendapat jasa langsung (kontraprestasi) secara langsung dari negara atau daerah. Orang-orang yang tidak menggunakan jasa yang telah disediakan, tidak diwajibkan membayar retribusi. Berdasarkan definisi ini, terlihat bahwa unsur-unsur yang terkandung didalamnya adalah pungutan retribusi harus berdasarkan undang-undang, sifat pungutannya dapat dipaksakan, pemungutannya dilakukan oleh negara, digunakan untuk pengeluaran bagi masyarakat umum, dan kontraprestasi (imbalan) langsung dapat dirasakan oleh pembayar retribusi.

Retribusi Daerah adalah iuran yang dibayarkan kepada pemerintah daerah karena jasa-jasa pelayanan yang diberikannya dan menimbulkan kewajiban memberikan imbalan (kontraprestasi) atas jasa dimaksud yaitu meliputi jasa umum, yaitu merupakan jasa untuk kepentingan dan pemanfaatan umum, jasa usaha adalah jasa menyangkut atau merupakan jasa yang menganut prinsip komersil, dan jasa perizinan tertentu yaitu jasa yang bersifat pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan. Retribusi Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 108 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, adalah sebagai berikut :

a. Retribusi Jasa Umum, meliputi :

- 1) Retribusi Pelayanan Kesehatan
- 2) Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan
- 3) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil
- 4) Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat
- 5) Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum
- 6) Retribusi Pelayanan Pasar
- 7) Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor
- 8) Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran
- 9) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta
- 10) Retribusi Penyediaan dan atau Penyedotan Kakus
- 11) Retribusi Pengolahan Limbah Cair
- 12) Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang
- 13) Retribusi Pelayanan Pendidikan, dan
- 14) Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi

b. Retribusi Jasa Usaha (Jasa Khusus), meliputi :

- 1) Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
- 2) Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan
- 3) Retribusi Tempat Pelelangan
- 4) Retribusi Terminal
- 5) Retribusi Tempat Khusus Parkir
- 6) Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggarahan/Villa

- 7) Retribusi Rumah Potong Hewan
 - 8) Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan
 - 9) Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga
 - 10)Retribusi Penyeberangan di Air; dan
 - 11)Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.
- c. Retribusi Perijinan Tertentu, meliputi ;
- 1) Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
 - 2) Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol
 - 3) Retribusi Izin Gangguan
 - 4) Retribusi Izin Trayek;
 - 5) Retribusi Izin Usaha Perikanan.

Ditinjau dari jenis-jenis retribusi daerah disebutkan di atas, bahwa obyek retribusi daerah dimaksud merupakan sumber-sumber penerimaan daerah yang ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009.

Dibandingkan pada masa sebelumnya bahwa dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 mengatur tentang jenis-jenis retribusi daerah yang pada dasarnya diatur sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tidak mengubah ketentuan tentang retribusi daerah dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997, atau dapat dijelaskan bahwa undang-undang tersebut sudah tidak berlaku lagi namun jenis-jenis retribusi daerah yang diatur sebelumnya masih tetap diatur

dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 yaitu penetapannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Hanya saja ada beberapa hal yang diubah antara lain mempertegas kriteria penetapan jenis/golongan retribusi, pemberian kewenangan kepada daerah untuk menentukan jenis retribusi yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, dan memberikan sebagian hasil retribusi tertentu daerah kabupaten kepada desa. Jenis retribusi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perizinan tertentu, sebagaimana diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, bahwa golongan retribusi daerah antara lain :

a. Retribusi Jasa Umum terdiri dari :

- 1) Retribusi Pelayanan Kesehatan
- 2) Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan
- 3) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akte Catatan Sipil
- 4) Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum
- 5) Retribusi Pasar
- 6) Retribusi Air Bersih
- 7) Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor
- 8) Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran
- 9) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta
- 10) Retribusi Pengujian Kapal Perikanan.

b. Retribusi Jasa Usaha terdiri dari :

- 1) Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
- 2) Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan
- 3) Retribusi Terminal
- 4) Retribusi Tempat Khusus Parkir
- 5) Retribusi Tempat Penitipan Anak
- 6) Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa
- 7) Retribusi Penyedotan Kakus
- 8) Retribusi Rumah Potong Hewan
- 9) Retribusi Tempat Pendaratan Kapal
- 10) Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga
- 11) Retribusi Penyeberangan di Atas Air
- 12) Retribusi Pengolahan Limbah Cair
- 13) Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah

c. Retribusi Perizinan Tertentu terdiri dari :

- 1) Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah
- 2) Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
- 3) Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol
- 4) Retribusi Izin Gangguan
- 5) Retribusi Izin Trayek
- 6) Retribusi Izin Pengambilan Hasil Hutan Ikutan.

Penggolongan ini didasarkan pada jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah yang menjadi obyek retribusi. Meskipun tidak semua

jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah dapat dipungut retribusinya, tetapi hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak untuk dijadikan obyek retribusi. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, secara tegas menetapkan jenis-jenis retribusi daerah yang dapat dipungut oleh pemerintah daerah. Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dijelaskan bahwa Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 hanya mengatur prinsip-prinsip dalam menetapkan jenis retribusi yang dapat dipungut daerah. Dengan demikian provinsi maupun kabupaten/kota diberi kewenangan untuk menetapkan jenis retribusi selain yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah. Tentu saja undang-undang ini sudah tidak berlaku lagi namun dapat dijadikan referensi sebagai perbandingan saja guna lebih mengoptimalkan jenis-jenis retribusi daerah yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana berlaku sekarang.

Berbicara tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana disebutkan di atas tentunya tidak terlepas dari Pendapatan Asli Daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah bahwa “Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Pada masa sekarang ini dengan perubahan paradigma pemerintahan yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Pemerintah pusat mencoba meletakkan kembali arti penting otonomi daerah pada posisi yang sebenarnya, yaitu bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan. Kewenangan daerah tersebut mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

Kewenangan yang begitu luas tentunya akan membawa konsekuensi-konsekuensi tertentu bagi daerah untuk menjalankan kewenangannya itu. Salah satu konsekuensinya adalah bahwa daerah harus mampu membiayai semua kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang menjadi kewenangannya. Sejalan dengan hal tersebut, Koswara (2000 : 5) menyatakan bahwa daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai

untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara.

Isyarat bahwa PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan otonomi daerah menunjukkan bahwa PAD merupakan tolok ukur terpenting bagi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah. Di samping itu PAD juga mencerminkan kemandirian suatu daerah.

Pendapatan Asli Daerah meskipun diharapkan dapat menjadi modal utama bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, pada saat ini kondisinya masih kurang memadai. Dalam arti bahwa proporsi yang dapat disumbangkan PAD terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) masih relatif rendah.

Apabila diamati lebih jauh, maka dapat dilihat di mana sebenarnya letak kecilnya nilai PAD suatu daerah. Untuk mengetahui hal ini perlu diketahui terlebih dahulu unsur-unsur yang termasuk dalam kelompok PAD. Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dinyatakan bahwa PAD terdiri dari :

1. hasil pajak daerah;
2. hasil retribusi daerah;

3. hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkannya;
4. lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Pada akhirnya keberhasilan otonomi daerah tidak hanya ditentukan oleh besarnya PAD atau keuangan yang dimiliki oleh daerah tetapi ada beberapa faktor lain yang dapat mempengaruhi keberhasilannya. Sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Kaho (1997 : 34-36) bahwa keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu :

1. faktor manusia;
2. faktor keuangan;
3. faktor peralatan;
4. faktor organisasi dan manajemen.

Salah satu ukuran kemampuan daerah untuk melaksanakan otonomi adalah dengan melihat besarnya nilai PAD yang dapat dicapai oleh daerah tersebut. Dengan PAD yang relatif kecil akan sulit bagi daerah tersebut untuk melaksanakan proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara mandiri, tanpa didukung oleh pihak lain (dalam hal ini Pemerintah Pusat dan Propinsi), padahal dalam pelaksanaan otonomi ini, daerah dituntut untuk mampu membiayai dirinya sendiri. Untuk mencapai hal tersebut, maka dibutuhkan intensifikasi penerimaan-penerimaan daerah melalui Pajak dan Retribusi Daerah.

D. Landasan Teori

Berkaitan dengan judul tesis ini, dan sekaligus untuk melakukan analisa pemecahan permasalahan yang akan dikaji maka diperlukan teori-teori terdahulu yang sudah diakui kebenarannya secara empirik untuk mendasari atau menuntun pada kajian-kajian yang akan dilakukan. Teori-teori tersebut terdiri dari Teori Peraturan Perundang-undangan, Teori Otonomi Daerah, Teori Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, dan Teori Negara Kesejahteraan yang digunakan untuk mengarahkan pikiran secara kognitif guna memahami tentang kejelasan dan kejernihan perundang-undangan serta untuk memahami secara normatif tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya dan tujuan perundang-undangan itu terkait aspek sosial ekonomi masyarakat melalui pengetahuan peraturan perundang-undangan atau ilmu pengetahuan perundang-undangan.

1. Teori Peraturan Perundang-undangan (*Theory of Legislation*)

Teori Peraturan Perundang-undangan adalah salah satu teori yang dipilih bersama beberapa teori lainnya guna mengerangkai pembahasan atau analisa-analisa selanjutnya. Berbicara tentang teori peraturan perundang-undangan maka ada dua istilah yang mungkin akan membingungkan yaitu istilah peraturan perundang-undangan dan istilah perundang-undangan. Kalau bicara tentang teori perundang-undangan maka sebenarnya yang dibicarakan adalah ilmu pengetahuan perundang-undangan. Ni'matul Huda dan Nazriyah(2011 : 1) dalam buku “Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan” menjelaskan bahwa :

Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan, merupakan terjemahan dari *Gesetzgebungswissenschaft*, adalah suatu cabang ilmu baru, yang mula-mula berkembang di Eropa Barat. Sebenarnya masih banyak istilah yang dipakai menurut pandangan masing-masing pakar, antara lain van Voelje menyebutnya *wetgevingsleer* atau *wetgevingskunde*, Krems dan Maihofer menyebut *Gesetzgebungswissenschaft*, dan Peter Noll menyebut *Gesetzgebungslehre* dan Rodig dan Kindermann menyebut *Gesetzgebungstheorie*.

Berkaitan dengan Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan, A.H. Attamimi dalam Ni'matul Huda dan Nazriyah (2011 : 2-3) mengemukakan bahwa :

Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan mengandung dua cabang atau sisi cabang atau sisi yang berorientasi menjelaskan dan menjernihkan pemahaman (*erklarungsorientiert*) dan yang bersifat kognitif, disebutnya teori perundang-undangan (*gesetzgebungstheorie*). Lebih lanjut Attamimi menjelaskan pula bahwa istilah peraturan perundang-undangan berasal dari istilah "*wettelijke regels*" atau "*wettelijke regeling*". Walaupun demikian istilah tersebut tidak mutlak dipakai secara konsisten, karena dalam konteks tertentu lebih tepat digunakan istilah "perundang-undangan" dan dalam konteks lain digunakan istilah "peraturan perundang-undangan". Penggunaan istilah "peraturan perundang-undangan" lebih berkaitan atau lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau bentuk peraturan atau hukum

Kedua istilah tersebut mengandung perbedaan-perbedaan pemahaman sehingga ada beragam pendapat yang muncul tentang pandangan tersebut. Misalnya, Jimly Asshiddiqie dalam Ni'matul Huda dan Nazriyah, (2011 : 4) memberikan pendapatnya bahwa :

Pembedaan keduanya dapat dilihat hanya dari segi penekanan atau sudut penglihatan, yaitu suatu undang-undang yang dapat dilihat dari segi materinya atau dilihat dari segi bentuknya, yang dapat dilihat sebagai dua hal yang sama sekali terpisah. Sementara menurut Attamimi, menjelaskan perbedaan kedua pemahaman tersebut bersumber pada jawaban terhadap pertanyaan pokok, apakah sebenarnya tugas pembentuk *wet* (*de wetgever*). Ada dua pendapat mengenai pembentukan *wet*. **Pertama**, pembentukan *wet* adalah pelaksanaan suatu tugas tertentu. **Kedua**, pembentukan *wet* adalah

permulaan perumusan prosedur formal yang merupakan syarat bagi terbentuknya *wet*.

Berkaitan dengan kedua pendapat tersebut, lebih lanjut Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa pendapat pertama, yang menganut pemahaman tentang *wet* yang materiil menganggap bahwa kepada pembentuk *wet* dibebankan tugas tertentu, sehingga pengertian tentang apa yang dimaksud dengan *wet* ialah suatu peraturan yang mengandung isi atau materi tertentu, dan karena itu, diperlukan prosedur pembentukan tertentu pula (*het materiele wetsbegrip*). Sedangkan menurut pendapat kedua, pembentukan *wet* merupakan permulaan semata-mata dari suatu prosedur formal, tidak peduli materi yang terkandung di dalam *wet* tersebut. Pendapat ini disebut pemahaman tentang *wet* yang formal.

Berdasarkan apa yang dikemukakannya ini maka kemudian Attamimi memberikan definisi tentang peraturan perundang-undangan adalah peraturan negara, di tingkat Pusat dan di tingkat Daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi (Ni'matul Huda dan Nazriyah, 2011 : 11).

Sedangkan menurut P.J.P Tak, bahwa peraturan perundang-undangan (*wet in materiele zin*) adalah (Ni'matul Huda dan Nazriyah, 2011 : 10) :

“... al een besluit van een organ met wetgevende bevoegdheid algemene, burgers bindende regels bevat. Het begrip algemeen in deze omschrijving wil niet zeggen dat materiele wetten allen die wetten zijn die alle burgers binden, maar van toepassing zijn in een onbepaald aantal gevallen en voor een onbepaald aantal personen.”

Pendapat P.J.P Tak bila dirumuskan secara sederhana, maka yang dimaksudkan bahwa peraturan perundang-undangan itu merupakan keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.

Berbeda dengan Solly Lubis yang juga memberikan pengertian masing-masing tentang dua istilah yaitu perundang-undangan dan peraturan perundangan. Menurutnya, perundang-undangan adalah :

Proses pembuatan peraturan negara. Dengan kata lain tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan. Peraturan perundangan berarti peraturan mengenai cara pembuatan peraturan negara. Sedangkan jika yang dimaksud dalam peraturan yang dilahirkan dari perundang-undangan, maka cukup dengan menyebutnya peraturan saja. Adapun yang dimaksud dengan peraturan negara adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga atau pejabat tertentu. Peraturan yang dimaksud meliputi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Surat Keputusan dan Instruksi. Sedangkan yang dimaksud dengan peraturan perundangan adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan Negara (Ni'matul Huda dan Nazriyah, 2011 : 10-11).

Selanjutnya Bagir Manan memberikan pengertian peraturan perundang-undangan adalah (Ni'matul Huda dan Nazriyah, 2011 : 11) :

1. Setiap keputusan tertulis dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum abstrak atau abstrak umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkrit tertentu.
4. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiil zin*, atau sering disebut juga dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain; *de supranationale algemeen verbindende*

voorschrift, wet, AMvB, de Ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provinciale staten verordeningen.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa pengertian peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Dengan demikian jelaslah bahwa Peraturan Perundang-undangan dimaksudkan di atas adalah peraturan hukum konkrit yang bersifat tertulis umumnya memuat ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku mengikat bagi setiap orang dan/atau subyek hukum yang memiliki kepentingan-kepentingan yang patut di lindungi. Peraturan-peraturan konkrit ini adalah keseluruhan kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Maka kesimpulannya hukum itu mempunyai kekuasaan untuk memaksa. Itulah sebabnya hukum merupakan bagian daripada kekuasaan, karena hukum terbentuk atas kekuasaan yang sah. Kekuasaan yang sahlah yang menciptakan hukum. Ketentuan-ketentuan yang tidak berdasarkan kekuasaan yang sah pada dasarnya bukanlah hukum. Jadi, hukum bersumber pada kekuasaan yang sah (Sudikno Mertokusumo, 2010 : 25).

Adapun untuk lebih spesifik guna mengerangkai pembahasan tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Perpajakan dan Retribusi Daerah dalam memperoleh Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Supiori, maka salah satu teori klasik tentang perundang-undangan yang dianggap relevan dengan tesis ini yang sesuai atau tepat untuk dapat menjadi pedoman adalah teori perundang-undangan menurut Jeremy Bentham yang telah dipopulerkan dengan sebutan "*Theory of Legislation*". Alasan memilih teori Bentham ini tidak semata melihat peraturan itu dari sisi produk legislatif akan tetapi melihat teori tersebut dari sisi kajiannya adalah mengenai prinsip legislasi dalam hal ini kegunaan (*utility*) dari suatu hukum negara. Teori Bentham ini umumnya dianggap lebih mengulas tentang filsafat hukum dan filsafat moral, namun sebenarnya tidak hanya pada kedua hal tersebut saja, tetapi juga memberikan tuntunan pada para legislator yang cermat (Jeremy Bentham, 2010 : 1). Oleh karena itu untuk menelaah teori ini lebih jauh lagi maka akan menemukan atau berpedoman pada prinsip-prinsip legislasi yang telah dikemukakannya dalam buku *Theory of Legislation* yang diterjemahkan kedalam Bahasa Indonesia oleh Nurhadi. Di samping itu teori Jeremy Bentham ini juga mengandung suatu wawasan yang relevan dengan sosiologi hukum dan seringkali menempati posisi sentral di dalamnya. Bentham menekankan ajaran sosiologi hukum dengan menegaskan bahwa tujuan pemerintah dan tujuan hukum haruslah "kebahagiaan terbesar komunitas" atau "kebahagiaan masyarakat" (Jeremy Bentham, 2010 : 2). Berdasarkan ajaran Bentham ini, maka kesimpulannya

bahwa setiap pelaksanaan perundang-undangan bertujuan menciptakan kedamaian dan ketertiban oleh masyarakat yang pada gilirannya menghasilkan suatu kebahagiaan dan kesejahteraan.

Dalam teori yang dikemukakan tersebut ini, Jeremy Bentham melihat *utilitarianisme* (kemanfaatan) sebagai salah satu unsur yang dikaji sebagai prinsip legislasi. Menurut teori ini banyak prinsip-prinsip legislasi yang dapat dipedomani, antara lain prinsip manfaat, prinsip asketik, prinsip yang sewenang-wenang, prinsip simpati dan antipati, namun lebih terkait pada pembahasan ini digunakan prinsip manfaat dan prinsip simpati dan antipati. Prinsip-prinsip ini sama karena manusia pasti akan merasakan kecintaan terhadap segala sesuatu yang menguntungkan dirinya dan membenci pada hal-hal yang merugikan, merupakan prinsip universal yang ada dalam hatinya (Jeremy Bentham, 2010 : 32).

Utilitarianisme atau Utilisme adalah aliran yang meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum. Kemanfaatan disini diartikan sebagai kebahagiaan (*happines*). Jadi baik buruk atau adil tidaknya suatu hukum, bergantung kepada apakah hukum itu memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak.

Kebahagiaan ini selayaknya dapat dirasakan oleh setiap individu. Tetapi jika tidak mungkin tercapai (dan pasti tidak mungkin), diupayakan agar kebahagiaan itu dinikmati oleh sebanyak mungkin individu dalam masyarakat (bangsa, clan, woe) tersebut (*the greatest happines for the greatest number of people*).

Aliran ini sesungguhnya dapat pula dimasukkan ke dalam positivisme hukum, mengingat paham ini pada akhirnya sampai pada kesimpulan bahwa tujuan hukum adalah menciptakan ketertiban masyarakat, disamping untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya kepada jumlah orang terbanyak. Ini berarti hukum merupakan pencerminan perintah penguasa juga, bukan pencerminan dari rasio semata.

Achmad Ali (2010 : 272) dalam bukunya “Menguak Teori Hukum (*Legal Theory*) dan Teori Peradilan (*Judicialprudence*)” juga menjelaskan tentang aliran *utilitariansme*. Penjelasan tentang aliran dimaksud dengan menyatakan bahwa Bentham merupakan tokoh yang sangat radikal dalam aliran *utilitarianisme*. Dijelaskan bahwa Jeremy Bentham, dikenal sebagai *the father of legal utilitarianism*.

Berdasarkan paham *utilitarianisme* tersebut, Bentham melihat alam sebagai suatu kemanfaatan bagi manusia dengan berpandangan bahwa alam akan memberikan kebahagiaan dan kesusahan. Dengan adanya alam manusia selalu berusaha memperbanyak kebahagiaan dan mengurangi kesusahannya. Ada keterkaitan yang erat antara kebaikan dan kejahatan dengan kebahagiaan dan kesusahan. Tugas hukum adalah memelihara kebaikan dan mencegah kejahatan. Pandangan Bentham sebenarnya beranjak dari perhatiannya yang besar terhadap individu. Ia menginginkan agar hukum pertama-tama dapat memberikan jaminan kebahagiaan kepada individu-individu, bukan langsung kemasyarakat secara keseluruhan.

Walaupun demikian, Bentham tidak menyangkal bahwa di samping kepentingan individu, kepentingan masyarakat pun perlu diperhatikan. Agar tidak terjadi bentrokan, kepentingan individu dalam mengejar kebahagiaan sebesar-besarnya itu perlu dibatasi. Jika tidak, akan terjadi apa yang disebut *homo homini lupus* (manusia menjadi serigala bagi manusia yang lain).

Guna menyeimbangkan antara kepentingan individu dan masyarakat, Bentham menyarankan agar ada “simpati” dari tiap-tiap individu. Walaupun demikian, titik berat perhatian harus tetap pada individu itu, karena apabila setiap individu telah memperoleh kebahagiaannya maka dengan sendirinya kebahagiaan (kesejahteraan) masyarakat akan dapat diwujudkan secara simultan.

Guna mencapai kebahagiaan manusia maka perlu adanya peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum untuk mengusahakannya atau dapat dijelaskan bahwa melaksanakan perundang-undangan mempunyai tujuan untuk melindungi manusia dalam segala aspek kehidupannya, maka manfaat dari hukum itu sudah jelas adalah menjaga manusia atas kepentingannya agar tidak mendapatkan ancaman dari pihak lain, ataupun perundang-undangan itu memberikan kebahagiaan karena ada kenikmatan dan kesejahteraan masyarakat yang ingin diperoleh, sedangkan berdasarkan prinsip simpati dan antipati maka manusia akan bersikap memilah-milah untuk menolak sesuatu yang dirasa tidak sesuai yang merugikan manusia dan menerima

unsur-unsur yang baik yang memberikan kebahagiaan. Dalam teori ini penekanannya lebih kepada hal kebahagiaan, sehingga kaitannya dengan proses legislasi diharapkan setiap pembentukan hukum agar pelaksanaannya benar-benar untuk memberikan jaminan kesejahteraan bagi masyarakat.

2. Teori Otonomi Daerah

Dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Negara Kesatuan atau dapat pula disebut dengan Negara Unitaris adalah negara yang bersusunan tunggal, negara yang hanya terdiri dari satu negara, negara yang tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang berstatus negara. Dengan demikian dalam negara kesatuan ini hanya ada satu pemerintah dan juga hanya mempunyai satu Undang-Undang Dasar.

Namun dalam kenyataannya bahwa Undang-Undang Dasar 1945 juga telah menegaskan sistem desentralisasi sebagai bentuk penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yaitu, melalui pembentukan daerah-daerah otonom, bahkan sistem pemerintahan desentralisasi tersebut mulai dilaksanakan sejak awal kemerdekaan bangsa Indonesia sampai dengan sekarang. Terbukti dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pada amandemen kedua tentang pemerintahan daerah dinyatakan sebagai berikut :

- (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.

- (2) Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota dipilih secara demokrasi.
- (5) Pemerintahan menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan dengan urusan pemerintah pusat.
- (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya dalam Pasal 18 A menyebutkan :

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah , provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten/kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

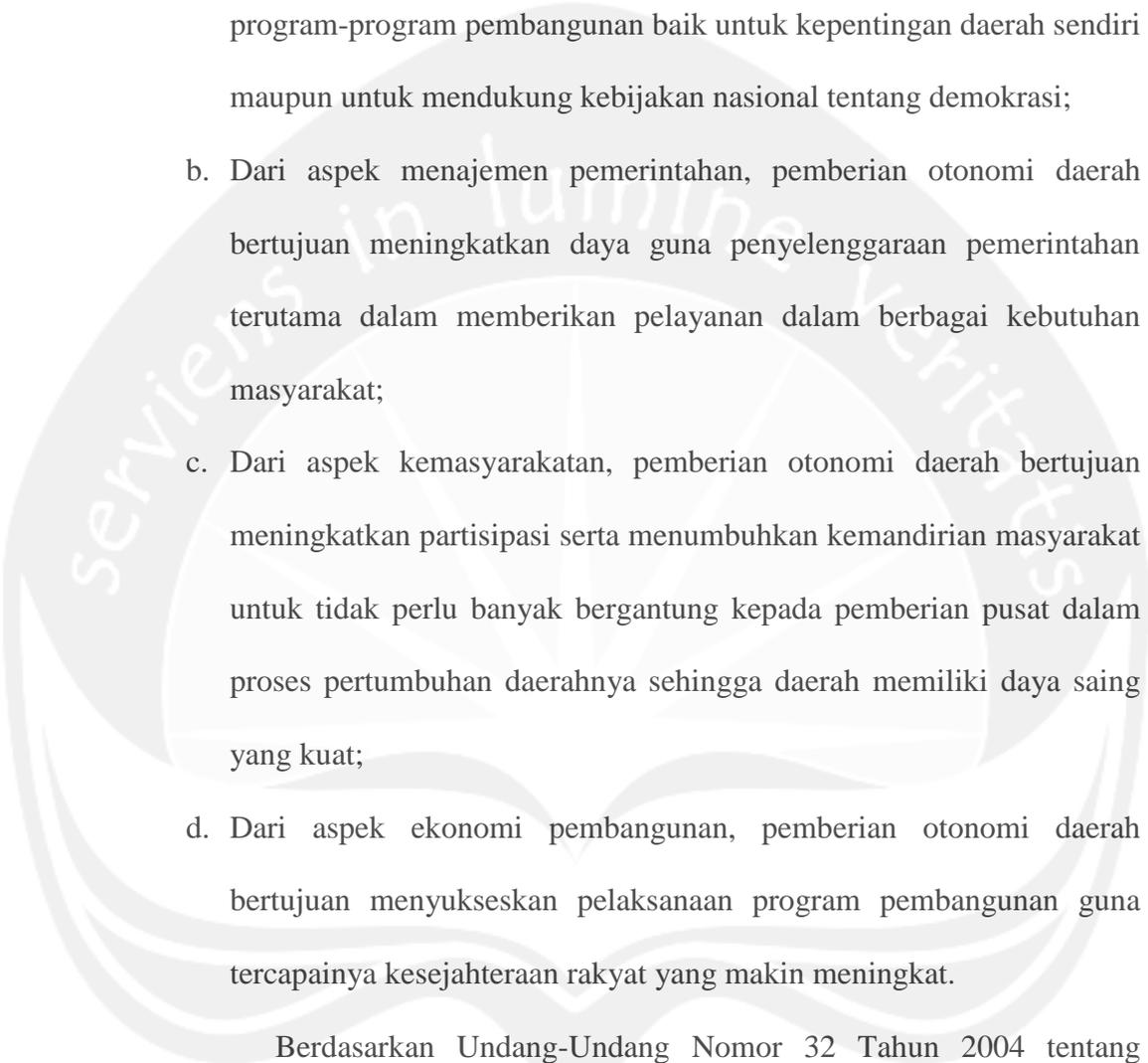
Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 tersebut di atas, maka jelaslah bahwa dalam sistem pemerintahan Indonesia, negara memberikan kewenangan sepenuhnya kepada daerah, yang benar-benar otonomi yaitu dilaksanakan secara leluasa, nyata dan bertanggungjawab. Istilah otonom sendiri berasal dari dua kata Yunani, yaitu autos (sendiri) dan nomos (peraturan) atau undang-undang. Oleh karena itu otonomi berarti peraturan itu sendiri, yang selanjutnya berkembang menjadi pemerintahan sendiri (Setyawan, 2002 : 81).

Dalam terminologi ilmu pemerintahan dan hukum administrasi negara, kata otonomi sering dihubungkan dengan otonomi daerah dan daerah otonom. Otonom diartikan sebagai pemerintahan sendiri (Muslimin, 1978: 23), sedangkan daerah otonom sendiri memiliki beberapa pengertian yaitu (Dharma Setyawan, 2002 : 81-82) :

- a. Kebebasan untuk memelihara dan mengajukan kepentingan khusus daerah dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintahan sendiri;
- b. Pendewasaan politik rakyat lokal dan proses mensejahterakan rakyat;
- c. Adanya pemerintahan lebih atas memberikan atau menyerahkan sebagian rumah tangganya kepada pemerintahan bawahannya. Sebaliknya pemerintahan bawahan yang menerima sebagian urusan tersebut telah mampu melaksanakan urusan tersebut;
- d. Pemberian hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

Pasal 1 angka 5, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan definisi Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengertian ini mengandung makna bahwa pemerintah memberikan otonomi daerah yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan menata sendiri rumah tangga pemerintahannya berdasarkan karakteristik wilayah, struktur budaya dan adat masing-masing daerah. Dengan demikian tujuan pemberian otonomi daerah dapat di pilih dari berbagai aspek yaitu :

- 
- a. Dari aspek politik, pemberian otonomi daerah bertujuan untuk mengikutsertakan dan menyalurkan aspirasi masyarakat ke dalam program-program pembangunan baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung kebijakan nasional tentang demokrasi;
 - b. Dari aspek manajemen pemerintahan, pemberian otonomi daerah bertujuan meningkatkan daya guna penyelenggaraan pemerintahan terutama dalam memberikan pelayanan dalam berbagai kebutuhan masyarakat;
 - c. Dari aspek kemasyarakatan, pemberian otonomi daerah bertujuan meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat untuk tidak perlu banyak bergantung kepada pemberian pusat dalam proses pertumbuhan daerahnya sehingga daerah memiliki daya saing yang kuat;
 - d. Dari aspek ekonomi pembangunan, pemberian otonomi daerah bertujuan menyukseskan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemberian otonomi yang luas kepada daerah diartikan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaaan, dan kekhususan serta

potensi dan keanekaragaman daerah dalam system negara kesatuan Republik Indonesia.

Terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah (otonomi daerah) tersebut, dikenal ada dua asas pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan sebagai asas pelengkap ialah asas tugas pembantuan (Soehino, 2004 : 131) :

a. Asas desentralisasi

Asas desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam pengertiannya, desentralisasi adalah asas yang menghendaki adanya penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya. Menurut sejarah pemberlakuan desentralisasi di Indonesia, desentralisasi telah dimulai sejak dikeluarkannya *Decentralisatie wet* 1903 (*wet* 23 Juli 1903; Ind. Stb. Nomor 329 Tahun 1903). Hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya desentralisasi tersebut adalah bentuk pemerintahan daerah otonom yang dibentuk oleh kerajaan Belanda.

Berdasarkan *wet* tersebut, Pemerintah Hindia Belanda membentuk daerah-daerah otonom di Indonesia meskipun masih sangat terbatas. *Wet* ini juga memberikan kemungkinan dibentuknya Dewan Perwakilan Rakyat di daerah-daerah otonom tersebut, di luar daerah otonom yang telah ada sebelumnya yaitu Desa dan Swapraja yang adanya itu

berdasarkan hukum asli di Indonesia. Dengan demikian Pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1903 secara formal telah mengesahkan dilaksanakan asas desentralisasi, asas tersebut tercantum dalam *Regeringsreglement* 1854 yang kemudian nanti mulai tanggal 1 Januari 1926 berganti nama *Wet op de Indische Staatsregeling* (Soehino, 2004 : 16).

Bila ditelusuri lebih mendalam, sebenarnya fase-fase dalam memulai sistem desentralisasi sejak awal terutama pada masa Pemerintahan Hindia Belanda ini sangat panjang. Uraian singkat di atas hanyalah untuk membantu membuka wawasan guna memahami secara baik sistem desentralisasi yang di kenal sampai saat ini.

Kadang-kadang agak membingungkan untuk memahami secara baik asas desentralisasi, karena secara teori pemerintahan daerah dikenal adanya asas-asas pemerintahan daerah itu terpisah yaitu terdiri dari asas dekonsentrasi, asas desentralisasi dan asas tugas pembantuan, tetapi ketika hendak berbicara tentang pemerintahan daerah justru asas dekonsentrasi itu juga menjadi bagian tak terpisahkan dalam desentralisasi. Namun hal ini tidak menjadi soal, karena dalam kenyataannya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah oleh instansi jawatan itu juga merupakan bagian dari urusan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Menurut Lili Romli, (2007 : 4) dalam bukunya “Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal“, ia menjelaskan definisi desentralisasi secara garis besar

ada dua definisi yaitu definisi dari perspektif administratif dan perspektif politik. Berdasarkan perspektif administratif, desentralisasi didefinisikan sebagai *the transfer of administrative responsibility from central to local governments*. Sedangkan dalam perspektif politik, ia mengutip pandangan dari Smith mengemukakan desentralisasi adalah *the transfer of power, from top level to lower level, in a territorial hierarchy, which could be one of government within a state, or offices within a large organization*. Sementara Mawhood mengatakan bahwa desentralisasi adalah *devolution of power from central government to local government* (Lili Romli, 2007 : 5).

Cheema dan Rondinelli, juga memberikan pengertian desentralisasi cukup luas. Mereka dalam memberikan batasan mencakup juga perspektif administratif dan perspektif politik (Lili Romli, 2007 : 5). Jelasnya bahwa desentralisasi dalam perspektif politik merupakan devolusi kekuasaan (*devolution of power*), dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sedangkan desentralisasi dalam perspektif administratif merupakan delegasi wewenang administratif (*administrative authority*) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

- b. Asas dekonsentrasi adalah asas yang menghendaki adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat-pejabatnya di daerah. Asas ini lebih bertumpu pada pelimpahan wewenang oleh pemerintah

kepada Gubernur atau pemerintah provinsi. Memang pelimpahan wewenang secara dekonsentrasi juga merupakan pelimpahan wewenang pelaksanaan pemerintahan di daerah, tetapi pelimpahan wewenang tersebut lebih bersifat perwakilan pemerintah di daerah sehingga urusan pemerintahan yang diselenggarakannya tersebut tetap merupakan urusan pusat yang di wakikan dan pelaksanaannya pada daerah provinsi dan atau daerah kabupaten/kota. Menurut Parson, dekonsentrasi adalah *the sharing of power between members of the same ruling group having authority respectively in defferent areas of the state*. Cheema dan Rondinelli mengemukakan dekonsentrasi adalah pengalihan beberapa kewenangan atas tanggungjawab administrasi di dalam suatu kementerian atau jawatan (Lili Romli, 2007 : 4).

RDH Koessoemahatmadja (1979 : 14) memberikan batasan mengenai dekonsentrasi sebagai berikut :

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna memperlancar pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan, misalnya pelimpahan kekuasaan dari wewenang Menteri kepada Gubernur kepada Bupati dan seterusnya.

Mengenai pengertian dekonsentrasi diatur dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintahan dan/atau perangkat pusat di daerah.

Ciri-ciri dalam asas dekonsentrasi menurut Bayu Suryaningrat (1981 : 44) adalah sebagai berikut :

1. Bentuk pemencaran adalah pelimpahan
2. Pemencaran terdapat kepada pejabat sendiri (perorangan)
3. Yang dipencarkan (bukan urusan pemerintahan) tetapi wewenang untuk melaksanakan sesuatu
4. Yang dilimpahkan tidak menjadi menjadi urusan rumah tangga sendiri.

Keuntungan dengan adanya asas dekonsentrasi dari segi penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan adalah sebagai berikut (Tjahya Supriatna, 1993 : 27). :

1. Secara politis, eksistensi dekonsentrasi akan dapat mengurangi keluhan-keluhan daerah, protes-protes daerah terhadap kebijaksanaan pusat. Aparat-aparat dekonsentrasi dapat dipergunakan untuk mengontrol daerah-daerah melalui kewenangan administratif terhadap anggaran daerah, persetujuan-persetujuan terhadap Peraturan Daerah terutama manakala terjadi konflik antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.
 2. Secara ekonomis, aparat dekonsentrasi dapat membantu pemerintah dalam merumuskan perencanaan dan pelaksanaan melalui aliran informasi yang intensif disampaikan dari daerah ke pusat. Mereka juga dapat melindungi rakyat daerah dari eksploitasi ekonomi yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memanfaatkan ketidak acuan masyarakat akan ketidak mampuan menyesuaikan diri dengan kondisi ekonomi modern.
 3. Dekonsentrasi memungkinkan terjadinya kontak secara langsung antara Pemerintah dengan yang diperintah/rakyat
- c. Asas tugas pembantuan adalah asas yang menghendaki adanya tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah Tingkat Atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Dengan demikian ketiga asas tersebut di atas merupakan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang secara konstitusional diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Dan hal

prinsip yang perlu dipahami dari konsep teori otonomi daerah ini bahwa esensi desentralisasi atau pemerintahan daerah berdasarkan perspektif hubungan negara dan masyarakat secara implisit mengindikasikan bahwa tujuan utama yang hendak dicapai melalui desentralisasi adalah meliputi, terwujudnya demokratisasi di tingkat lokal, terciptanya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan ekonomi daerah. Sehubungan dengan hal dimaksud maka ada dua pandangan yang dapat dimaknai dari teori otonomi daerah adalah (Lili Romli, 2007 : 7) :

- a. Pandangan M.A. Muthalib dan Ali Khan yang mengemukakan perlu kemandirian dan kebebasan. Dikatakan bahwa “*Conceptually, local otonomy tends to become a synonym of the freedom of locality for self determination or local democracy*”
Pandangan ini mengandung arti adanya kebebasan daerah untuk mengambil keputusan, baik politik maupun administratif, menurut prakarsa sendiri.
 - b. Pandangan Smith, mengemukakan tujuan menerapkan kebijakan desentralisasi adalah :
 1. Desentralisasi diterapkan dalam upaya untuk pendidikan politik
 2. Untuk latihan kepemimpinan politik
 3. Untuk memelihara stabilitas politik
 4. Untuk mencegah konsentrasi kekuasaan di Pusat
 5. Untuk memperkuat akuntabilitas publik
 6. Untuk meningkatkan kepekaan elit terhadap kebutuhan masyarakat.
3. Teori Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Otonomi Daerah).

Ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 menyatakan “Asas Umum Pemerintahan Negara yang baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan norma

hukum untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.”

Pada mulanya, istilah *good government* adalah istilah yang di perkenalkan dalam menggambarkan suatu masyarakat yang demokratis. Istilah *good government* yang dikenal sekarang sebenarnya telah diaplikasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan jauh sebelumnya. Terutama kalau kita mengkaji asas-asas umum *good governmet* (pemerintahan yang baik). Arti sifat yang baik dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan mengandung arti kepatutan dan kelayakan yang dalam istilah asing disebut *beehoorlijk* seperti *beeholijk bestuur*.

Penilaian baik dan tidaknya adalah penilaian etika oleh karena itu asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, patut dalam seluruh ilmu pengetahuan yang menjadi bagian dari etika pemerintahan. Rincian dari asas-asas dimaksud berkembang dari waktu ke waktu. Sampai dengan tahun 1952 di Nederlands terdapat literatur yang membahas hal itu dalam *Hand en leerboek der bestuurswetenschappen*, Karya G.A. Van Poelje, yang memuat pendapat Wiarda, bahwa ada lima asas pemerintahan yang baik, patut atau layak yaitu; *Fair Play*, Kecermatan (*zorgvuldigheid*), Kemurnian arah tujuan (*zuiverheid van oogmerk*), Keseimbangan (*evenwichtigheid*), dan Kepastian hukum (*rechtszekerheid*).

Selanjutnya dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas; asas kepastian

hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisien dan asas efektifitas.

Guna mewujudkan suatu penyelenggaraan pemerintahan yang baik, maka hendaknya setiap pelaksanaan pemerintahan wajib berpedoman pada asas-asas dimaksud. Artinya bahwa setiap penyelenggaraan pemerintahan selalu berpedoman pada asas umum pemerintahan yang baik. Asas-asas ini akan mencitrakan suatu konsep negara hukum yang baik yaitu negara yang berlandaskan asas pemerintahannya dengan berdasarkan pada hukum. Dengan demikian asas-asas ini menanamkan dasar-dasar pemerintahan yang baik, bersih, jujur, adil dan bertanggungjawab.

Berkaitan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik dipakai pula menjadi tuntunan guna menganalisa permasalahan efektivitas pelaksanaan peraturan daerah perpajakan retribusi daerah Kabupaten Supiori yang dibahas dalam tesis ini. Asas umum pemerintahan yang baik (layak), sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakannya tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya

Berkaitan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak, A.H. Attamimi dalam H.A. Muin Fahmal (2006 : 43), mengingatkan pentingnya penggunaan asas-asas umum pemerintahan yang layak, karena

dewasa ini makin banyak ketentuan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah cenderung keluar dari aturan dasarnya.

Muchsan (1992 : 29-30) dalam Riawan Tjandra (2011 : 127-128), mengklasifikasi asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai berikut :

- a. Asas-asas prosedural yang murni, yakni asas-asas yang berkaitan dengan cara pembentukan suatu perbuatan administratif. Asas-asas ini terdiri dari; **Pertama**, asas *that no man may judge in his own causa* atau juga disebut asas *likehood* bias; **Kedua**, asas *audi et alteram partem*, **Ketiga**, asas pertimbangan dari suatu perbuatan hukum administratif harus serasi dengan konklusinya dan pertimbangan serta konklusi tersebut harus berdasarkan fakta-fakta yang benar,
- b. Asas yang berkaitan dengan isi/materi dari perbuatan hukum administratif, meliputi; **Pertama**, asas kepastian hukum (*the principle of legal security*), **Kedua**, asas keseimbangan (*the principle of proportionality*), **Ketiga**, asas kecermatan/hati-hati (*the principle of carefulness*), **Keempat**, asas ketajaman dalam menentukan sasaran (*the principle of good object*), **Kelima**, asas permainan yang layak (*the principle of fair play*), **Keenam**, asas kebijakan (*the principle of cleverness*), **Ketujuh**, asas gotong royong (*the principle of solidarity*).

Berkaitan dengan prinsip-prinsip *Good Governance* tersebut, telah berkembang gagasan prinsip-prinsip good governance lainnya yang dapat diaplikasikan guna penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Fahmal (2006 : 61-62) dalam Riawan Tjandra (2011 : 128) menyatakan bahwa :

Good Governance sebagai norma pemerintahan, adalah suatu sasaran yang akan dituju dan diwujudkan dalam pelaksanaan pemerintahan yang baik dan asas-asas umum pemerintahan yang layak sebagai norma mengikat yang menuntun pemerintah dalam mewujudkan *good governance*. Sinergitas antara *Good Governance* dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik/layak menciptakan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang berwibawa. Konsep *good governance* telah menjadi kemauan politik dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsep pemerintahan yang baik (*good*

governance), awal mulanya tidak dikenal dalam Hukum Administrasi, maupun dalam Hukum Tata Negara bahkan dalam Ilmu Politik. Konsep tersebut lahir dari lingkungan Perserikatan Bangsa-Bangsa, yang awal mulanya dari *Organization for the Economic Corporation and Development (OECD)*.

Prinsip *Good Governance* menurut OECD antara lain; *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accountability* dan *strategic vision* (Riawan Tjandra, 2011 : 128-129).

Berkaitan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut diatas, menurut Crince Le Roy dan Kuntjoro Purbopranoto menyebutkan adanya 13 (tiga belas) asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai berikut (Riawan Tjandra, 2011 : 128-129) :

- a. Asas Kepastian Hukum (*Principle of Legal Security*). Asas ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan keputusan badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
- b. Asas Keseimbangan (*Principle of Proportionality*). Asas ini berhubungan dengan adanya suatu putusan pengadilan, yaitu dalam hal penjatuhan sanksi atau hukuman harus seimbang nilainya dengan bobot pelanggaran/kesalahan sehingga akan memenuhi keadilan.
- c. Asas Kesamaan dalam Pengambilan Keputusan Pangreh (*Principle of Equality*). Asas ini menghendaki agar Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara harus mengambil tindakan yang sama terhadap kasus-kasus yang sama faktanya.
- d. Asas Bertindak Cermat (*Principle of Caerfullness*). Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara harus bertindak secara hati-hati agar tidak menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat.
- e. Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*). Asas ini dimaksudkan agar dalam keputusan, badan pejabat tata usaha negara bersandar pada alasan atau motivasi yang cukup sifatnya benar, adil dan jelas.
- f. Asas jangan mencampuradukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*). Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang untuk mengambil keputusan menurut hukum, tidak boleh menggunakan kewenangan itu untuk tujuan selain dari tujuan yang telah ditetapkan untuk kewenangan itu.

- g. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*). Badan atau Pejabat Tata Usaha memberikan kesempatan seluas-luasnya untuk memperoleh informasi yang benar dan adil sehingga dapat pula memberikan kesempatan yang luas untuk menuntut keadilan dan kebenaran.
- h. Asas keadilan dan kewajaran. Asas ini menghendaki Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam melakukan tindakan pemerintahan tidak bertindak secara sewenang-wenang atau tidak layak.
- i. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*). Asas ini menghendaki agar Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara telah membuat janji-janji yang menimbulkan harapan kepada warga masyarakat atas janji tersebut, maka janji-janji itu harus ditepati.
- j. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of annuled decision*). Menghendaki agar jika terjadi pembatalan atas suatu keputusan maka akibat dari keputusan yang dibatalkan itu harus dihilangkan sehingga yang terkena keputusan harus diberikan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.
- k. Asas perlindungan atas pandangan hidup/cara hidup pribadi (*principle of protecting the personal way of life*). Asas ini menghendaki agar pemerintah memberikan kebebasan atau hak kepada setiap pegawai negeri untuk mengatur kehidupannya sesuai dengan pandangan (cara) hidup yang dianutnya, yaitu yang didasarkan pada falsafah Pancasila dan nilai-nilai moral yang di junjung tinggi.
- l. Asas kebijaksanaan (*sapientia*). Asas ini menghendaki agar dalam melaksanakan tugasnya pemerintah diberi kebebasan untuk melakukan kebijaksanaan tanpa harus setiap kali menunggu instruksi. Pemberian kebebasan ini berkaitan dengan tindakan aktif pemerintah untuk menyelenggarakan kepentingan umum.
- m. Asas penyelenggaraan kepentingan umum. Asas ini menghendaki agar dalam menyelenggarakan tugasnya pemerintah selalu mengutamakan kepentingan umum.

4. Teori Negara Kesejahteraan (*Theory of Welfare State*)

Setiap negara memiliki konstitusi masing-masing bahkan ada negara-negara yang sistem ketatanegaraannya diatur secara mendasar dalam konstitusi tersebut. Seperti halnya di Indonesia selain banyak undang-undang yang mengatur secara substansial penyelenggaraan pemerintahan tetapi konsep ketatanegaraan Indonesia secara fundamental

diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Setiap aspek kemanusiaan dan kerakyatan Indonesia yang merupakan tanggungjawab pemerintah diatur di dalam konstitusi yang kemudian baru akan dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan di bawah hukum dasar tersebut.

Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dengan tegas menyatakan dianutnya paham negara kesejahteraan dalam penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara demokrasi. Dianutnya teori negara kesejahteraan memberikan kewajiban kepada negara untuk melakukan intervensi jika terdapat individu yang mengalami kondisi tidak sejahtera guna mewujudkan keadilan sosial (Riawan Tjandra, 2011 : 121).

Negara kesejahteraan adalah bentuk negara yang tidak hanya sebagai penjaga malam atau menegakkan hukum saja tetapi negara yang benar-benar memperhatikan kepentingan rakyatnya, negara yang memperjuangkan kesejahteraan dan kebahagiaan rakyatnya. Y.Sri Pudyatmoko (2009 :2) menjelaskan, dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang sampai sekarang berkembang, pemerintah memang dituntut untuk secara aktif membuka diri mengusahakan kesejahteraan bagi masyarakat.

Konsep negara kesejahteraan tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial (*social services*). Melainkan juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus

memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya (Edi Suharto, 2011 : 58). Oleh karena itu, meskipun menekankan pentingnya peran negara dalam pelayanan sosial, negara kesejahteraan pada hakekatnya bukan merupakan bentuk dominasi negara, tetapi wujud dari adanya kesadaran warga negara atas hak-hak yang dimilikinya sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Negara diberi mandat untuk melaksanakan kewajibannya dalam memenuhi hak-hak warga negara.

Hak-hak warga negara di sini tentu saja salah satu yang berhubungan dengan kehidupannya setiap hari adalah hak untuk memenuhi kebahagiaan dan kesejahteraan hidupnya. Maka negara kesejahteraan mempunyai tanggungjawab untuk senantiasa memperhatikan kebahagiaan dan kesejahteraan mereka. Ide dasar negara kesejahteraan dimulai dari abad ke 18 yaitu dipromosikan oleh Jeremy Bentham (1748 – 1832) bahwa pemerintah memiliki tanggungjawab untuk menjamin *the greatest happiness* (atau *welfare*) *of the greatest number of their citizens*. Bentham menggunakan istilah “*utility*” (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip *utilitarianisme* yang dikembangkan, sesuatu dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang (Edi Suharto, 2011 : 58-59).

Berkaitan dengan konsep kesejahteraan yang dikembangkan dalam teori negara kesejahteraan, maka Sir William Beveridge (1942), juga pada suatu saat menyusun laporan mengenai *Social insurance and Allied Services*, yang terkenal dengan nama *Beveridge Report*, yaitu ia menyebut *want, squalor, ignorance, disease* dan *idleness* sebagai “ *the five giant evils* ” yang harus di perangi. Untuk menindak lanjuti apa yang dikemukakan tersebut ini, maka kemudian mengusulkan sebuah sistem asuransi sosial komprehensif yang dipandanginya mampu melindungi orang dari buaian hingga liang lahat (*from cradle to grave*) (Edi Suharto, 2011 : 59). Konsep Beveridge tersebut merupakan salah satu contoh bagaimana suatu negara demokrasi yang dapat memperhatikan kesejahteraan rakyatnya.

Marshall dalam Harris (1999) sebagaimana dikutip oleh Edi Suharto juga menjelaskan tentang konsep kesejahteraan bagi rakyat dalam suatu negara dengan berargumen bahwa warga negara memiliki kewajiban kolektif untuk turut memperjuangkan kesejahteraan orang lain melalui lembaga yang disebut negara (Edi Suharto, 2011 : 59).

Konsep-konsep pemikiran yang ditawarkan tersebut mengandung unsur teoretis, dan menjadi gambaran bagaimana negara memberikan perhatian atau memperhatikan kesejahteraan dan kebahagiaan kepada rakyatnya dengan melakukan apa yang menjadi pemikiran logis tersebut maka disitulah negara akan menjadi suatu negara demokrasi. Atau sederhananya bahwa suatu negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah negara yang memperhatikan kebahagiaan dan kesejahteraan rakyatnya

dengan mengambil kebijaksanaan-kebijaksanaan yang sesuai dan tepat sasaran.

Berkaitan dengan konsep teori negara kesejahteraan, maka alangkah tepat jika mencoba mempedomani empat model negara kesejahteraan yang hingga kini masih beroperasi sebagai berikut (Edi Suharto, 2011 : 59) :

- a. Model Universal
Pelayanan sosial diberikan oleh negara merata kepada seluruh penduduknya baik kaya maupun miskin.
- b. Model Korporasi atau *Work Merit Welfare States*
Pada model seperti ini, jaminan sosial juga dilaksanakan secara melembaga dan luas, namun kontribusi terhadap berbagai skema jaminan sosial berasal dari tiga pihak, yakni pemerintah, dunia usaha dan pekerja (buruh).
- c. Model Residual
Pelayanan sosial, khususnya kebutuhan dasar, diberikan terutama kepada kelompok-kelompok yang kurang beruntung (*disadvantaged group*), seperti orang miskin, penganggur, penyandang cacat dan orang lanjut usia yang tidak kaya.
- d. Model Minimal
Model ini ditandai oleh pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang sangat kecil. Program kesejahteraan dan jaminan sosial diberikan secara separadis, parsial dan minimal dan umumnya hanya diberikan kepada pegawai negeri, anggota ABRI dan pegawai swasta yang mampu membayar premi. Dilihat dari landasan konstitusional seperti UUD 1945, Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial, dan pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang masih kecil, maka Indonesia dapat dikategorikan model ini.

Berdasarkan teori-teori yang telah diuraikan di atas, maka guna memecahkan atau menjawab permasalahan dalam tesis ini, digunakan empat teori tersebut untuk menuntun dalam melakukan analisis. Teori-teori tersebut digunakan sebagai kerangka berfikir untuk membahas tentang kajian efektivitas peraturan daerah perpajakan dan retribusi daerah dalam rangka Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Supiori adalah sebagai berikut :

1. Teori Peraturan Perundang-undangan dipergunakan untuk menelaah proses penyusunan Peraturan Daerah Perpajakan dan Retribusi Daerah terkait dengan kebijakan desentralisasi fiskal sebagaimana ketentuan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
2. Teori Otonomi Daerah dipergunakan untuk menganalisis dan mengoperasionalkan implementasi pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah terutama untuk melaksanakan kebijakan desentralisasi fiskal. Berdasarkan otonomi daerah tersebut, kemudian daerah membentuk Peraturan Daerah Perpajakan dan Retribusi Daerah yang diharapkan akan dilaksanakan secara efektif.
3. Teori Negara Kesejahteraan dan Teori Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, dipergunakan untuk menganalisa kesejahteraan rakyat di daerah. Kebijakan sosial sebagai kebijakan publik merupakan salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Salah satu tugas kewenangan intansi pemerintah daerah melakukan tindakan kebijaksanaan untuk mensejahterakan rakyat dengan membentuk peraturan daerah perpajakan dan retribusi daerah yang akan dilaksanakan secara efektif maka akan diperoleh Pendapatan Asli Daerah yang memadai.

Masing-masing teori sebagaimana dikemukakan di atas tidak ada yang memiliki kedudukan lebih tinggi antara satu dengan lainnya (*grand theory*). Pada dasarnya kesemua itu dalam pembahasan ini sama-sama dalam kedudukan yang sejajar berfungsi untuk menjadi landasan dalam melakukan pengkajian secara analisis yaitu mengenai fenomena efektivitas pelaksanaan peraturan daerah perpajakan dan retribusi daerah dalam memperoleh pendapatan asli daerah di Kabupaten Supiori.

Kerangka berpikir dimaksud tersebut secara skematik dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut :

