

**PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH PROVINSI NUSA TENGGARA  
BARAT NOMOR 3 TAHUN 2011 TENTANG RETRIBUSI JASA USAHA  
UNTUK MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH**

**TESIS**



**OLEH :**

**NAMA MHS. : ZAINUL ISLAM  
NO. POKOK MHS. : 13912004  
BKU : HTN/HAN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2016**



**PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH PROVINSI NUSA TENGGARA  
BARAT NOMOR 3 TAHUN 2011 TENTANG RETRIBUSI JASA USAHA  
UNTUK MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH**

Oleh :

Nama Mhs. : Zainul Islam  
No. Pokok Mhs. : 13912004  
BKU : HTN/HAN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan  
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis  
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing

Dr. Saifudin S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 9 Juni 2016

Mengetahui  
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia

Dr. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



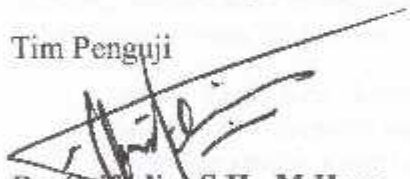
**PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH PROVINSI NUSA TENGGARA  
BARAT NOMOR 3 TAHUN 2011 TENTANG RETRIBUSI JASA USAHA  
UNTUK MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH**

Oleh :


Nama Mhs. : Zainul Islam  
No. Pokok Mhs. : 13912004  
BKU : HTN/HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan  
dinyatakan LULUS pada hari Jumat 24 Juni 2016

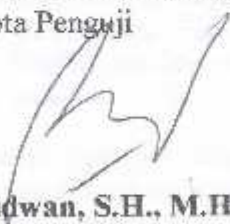
Tim Penguji

  
Dr. Saifuddin, S.H., M.Hum  
Ketua Penguji

Yogyakarta, 24 Juni 2016

  
Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.  
Anggota Penguji

Yogyakarta, 24 Juni 2016

  
Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.  
Anggota Penguji

Yogyakarta, 24 Juni 2016

Mengetahui  
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia

  
Dr. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D

## SURAT PERNYATAAN

### ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

*Bismillahirohmannirrohhim*

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **Zainul Islam**  
No. Mhs : **13912004**

adalah benar-benar mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul:

#### **PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH PROVINSI NUSA TENGGARA BARAT NOMOR 3 TAHUN 2011 TENTANG RETRIBUSI JASA USAHA UNTUK MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH**

Karya Ilmiah ini akas saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Pascasarjana Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan '*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no.1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan saksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan pascasarjana, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta  
Pada Tanggal : 26 Juni 2016  
Yang membuat Pernyataan



**Zainul Islam**

## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap :Zainul Islam
2. Tempat Lahir :Pancor
3. Tanggal Lahir :19 Januari 1988
4. Jenis Kelamin :Laki-Laki
5. Golongan Darah :B
6. Alamat Terakhir :Sanggrahan, UH.1/527 Semaki, YOGYAKARTA
7. Alamat Asal :Jl. Cut Nyak Dien, No.38 Pancor, Lombok Timur.
8. Identitas Orang/Wali
  - a. Nama Ayah :Ma'rup Rasyidi  
Pekerjaan Ayah :Wiraswasta
  - b. Nama ibu :Fathiah  
Pekerjaan ibu :Wiraswasta  
Alamat wali :Jl. Cut Nyak Dien, No. 38 Pancor, Lombok Timur.
9. Riwayat pendidikan
  - a. SD :SDN 2 Selong
  - b. SLTP :MTSN Model Selong
  - c. SLTA :SMA 2 Gelang
  - d. PT : S1 di UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta  
S2 di UII Yogyakarta
10. Hobby :Olah Raga dan Nonton Film

Yogyakarta 22 Juli 2016

Yang Bersangkutan,



(Zainul Islam)  
NIM. 13912004

***MOTTO :***

*Allah Yang Maha Pengasih dan Penyayang hanya mengasih sayangi hamba-hambanya yang memiliki rasa belas kasihan*

*(KH. Ahmad Musthofa Bisri)*

*Menjadi baik itu mudah dengan hanya diam maka yang tampak adalah kebaikan. Yang sulit adalah menjadi bermanfaat. Karena itu butuh perjuangan*

*(KH. Sahal Mahfudh)*

*Cintailah guru-gurumu, jika kelak kau masuk surga, semoga Allah memperkenankan guru-gurumu turut masuk surga bersamamu. Jika guru-gurumu masuk surga, semoga Allah memperkenankan kau turut masuk surga bersama mereka*

*(Gus Candra Malik)*

## PERSEMBAHAN

*Seraya mengucapkan Alhamdulillah, Tesis*

*Ini kupersembahkan kepada:*

- ❖ *Ibunda Tercinta Fathiah*
- ❖ *Ayahnda Tercinta Ma'rup Rasyidi*
- ❖ *Adikku Rupanti Zaenab*
- ❖ *Adikku Ayu Fathiyatul Ummmah*
- ❖ *Keluarga Besar Penulis*

## KATA PENGANTAR



*Assalamu 'alaikum. Wr.Wb.*

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, taufik dan hidayah serta bimbingan dan kehendak-Nya, hingga pada akhirnya tugas akhir ini dapat terselesaikan. Sholawat serta salam senantiasa kita haturkan kepada Nabi besar kita Muhammad SAW sang pemimpin sejati dan suri tauladan terbaik. Penulis mengucapkan rasa syukur yang tak terkira, karena atas kehendak Allah SWT, upaya dan doa telah dilakukan dan Allah telah menentukan hasilnya dengan Maha Bijak-Nya.

Tesis ini disusun sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum (Strata-2) di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Di samping itu juga meningkatkan dan mengembangkan ilmu pengetahuan bagi penulis dan pembaca. Tesis ini hadir dengan segala kekurangan serta kelebihan yang ada.

Oleh karena itu penulis dengan rasa tulus dan rasa hormat dan kerendahan hati penulis menghaturkan rasa terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dan mendukung penulis selama mengikuti pendidikan dan selesainya Tesis ini. Dengan kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Allah SWT dia yang mempunyai Asmau'ul Husna dia Maha Pengasih lagi Maha Penyayang, terima kasih atas segala nikmat yang engkau berikan sehingga hamba dapat menyelesaikan tugas ini dengan baik serta tak lupa

shalawat kepada Nabi Muhammad SAW yang telah membimbing seluruh umat kejalan yang diridhoi oleh Allah SWT.

2. Yth. Dr. ir. Harsoyo., M.Sc. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia beserta jajarannya.
3. Yth. Dr. Aunur Rohim Faqih., S.H.,M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Yth. Drs. Agus Triyanta., M.A.,M.H., Ph.D. selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk belajar dan menyelesaikan studi pascasarjana program Magister Ilmu Hukum.
5. Yth. Dr. Saifudin, S.H., M.Hum selaku pembimbing dan ketua penguji dalam ujian tesis ini, terima kasih atas segala masukan untuk menjadikan penulisan tesis ini semakin baik. Hanya gusti Allah yang maha mughni yang dapat membalas kebaikan beliau.
6. Terima kasih juga penulis haturkan kepada seluruh Civitas Akademika Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (bagian Pengajaran, Perpustakaan, Satpam, Presensi dan lain-lain)
7. Untuk kedua orang tuaku tercinta ayahanda Marup Rasyidi yang selalu mengajari penulis bahwa hidup tidaklah selalu mudah serta untaian nasihat beliau yang tak pernah penulis lupakan adalah sejatinya yang dinamakan hidup adalah apabila bermanfaat bagi orang lain. Semoga beliau diberikan kesehatan, maafkan kesalahan ananda selama ini. Ibukku tercinta yang selau memberikan doa serta dorongan semangat untuk penulis selama menempuh studi, maafkan

ananda yang banyak sekali kesalahan yang ananda perbuat terhadap ibuk. Semoga bapak dan ibuk selalu diberikan kesehatan dan kebahagiaan dunia dan akhirat oleh Allah SWT.

8. Untuk guru-guru penulis yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu, terima kasih banyak atas ilmu maupun nasihat yang telah diberikan kepada penulis, semoga Allah yang maha pengasih lagi maha penyayang mengasih sayangi beliau.
9. Untuk teman-teman di BKU HTN/HAN, yang sudah meluangkan waktu berbagi pengalaman serta nasihat kepada penulis, dan yang telah bercerita banyak hal tentang hidup.
10. Untuk teman-teman kost, yang telah memberikan bantuan kepada penulis baik berupa materi maupun semangat.
11. Untuk ibu dan bapak kost yang selalu menjadi orang tua saya saat di jogja. Terima kasih semoga bapak dan ibuk selalu di beri kesehatan.
12. Untuk kota Yogyakarta yang berhati nyaman, tempat belanja dan kuliner yang enak, yang mengajarku sisi lain dari kota yang dikenal dengan kebudayaanya, serta semua pihak yang telah membantu penulis dalam menempuh Studi Strata Dua (S-2) maupun dalam penulisan tugas akhir ini, yang namanya tidak dapat disebutkan satu persatu diucapkan terima kasih.

Berbahagiaalah dia yang makan dari keringatnya sendiri, bersuka cita karena usahanya sendiri dan maju karena pengalamannya sendiri, penulis menyadari masih banyak kekurangan dalam penulisan tesis ini, untuk itu saran

dan kritik yang membangun dari semua pihak sangat diharapkan. Semoga tesis ini bermanfaat bagi semua pihak. Amin.

Yogyakarta, 26 Juni 2016  
Penulis



Zainul Islam

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iv
CURRICULUM VITAE .....	v
HALAMAN MOTTO.....	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	vii
KATA PENGANTAR .....	viii
DAFTAR ISI .....	xii
ABSTRAK .....	xiv
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Tinjauan Pustaka .....	9
E. Kerangka Pemikiran Toeritik .....	11
F. Metode Penelitian .....	26
G. Sistematika penulisan .....	29
BAB II DASAR PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH .....	31
A. Desentralisasi dan Otonomi Daerah .....	33
B. Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah .....	55

C. Materi Muatan Pembentukan Peraturan Daerah .....	62
D. Pengawasan Peraturan Daerah .....	71
E. Hubungan Pajak, Retribusi dan APBD.....	81
<b>BAB III PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH TENTANG</b>	
<b>RETRIBUSI JASA USAHA UNTUK MENINGKATKAN</b>	
<b>PENDAPATAN ASLI.....</b>	<b>92</b>
A. Kondisi Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Barat .....	92
B. Obyek Kekayaan Pemerintah Provinsi NTB yang termasuk	
dalam Retribusi Jasa Usaha .....	99
C. Pelaksanaan Peraturan Daerah Nusa Tenggara Barat No. 3	
Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha dalam Rangka	
Meningkatkan PAD .....	107
D. Peran Retribusi Jasa Usaha dalam Meningkatkan PAD Provinsi	
NTB .....	116
E. Upaya Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat dalam	
Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2011 .....	121
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>130</b>
A. Kesimpulan .....	130
B. Rekomendasi .....	131

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

## ABSTRAK

*Studi ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 3 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha, Rumusan masalah yang diajukan yaitu: Pertama, Bagaimana pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi NTB Nomor 3 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha?. Kedua, Upaya-upaya apa yang dilakukan Pemerintah Provinsi NTB agar mampu meningkatkan PAD melalui Retribusi Jasa Usaha penelitian ini termasuk tipologi penelitian empiris, data-data terkait dengan penelitian ini diperoleh di lapangan yang dalam hal ini dilakukan melalui wawancara langsung ke subyek penelitian serta pengamatan yang dilakukan di lapangan dan data-data berupa dokumen yang ada di DISPENDA dan Biro Hukum Pemerintah Provinsi NTB, analisis dilakukan dengan merujuk kepada wawancara dan data-data di lapangan yang terkait dengan pembahasan. Hasil dari studi ini menunjukkan dalam pelaksanaannya setiap obyek retribusi daerah dan termasuk kekayaan daerah, maka pelaksanaannya secara operasional dalam pemungutan diserahkan sepenuhnya kepada SKPD. Setelah berlakunya Perda No. 3 Tahun 2011 tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap peningkatan PAD khususnya penerimaan dari sektor retribusi jasa usaha. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi tidak tercapainya target yang sudah ditetapkan adalah 1. Kalah saing dengan pihak swasta. 2. Mekanisme pengadaan barang atau jasa yang ribet dan memakan waktu yang panjang. 3. Pengaruh gesekan politik antara eksekutif dan legislatif 4. Faktor alam yang dapat merusak hasil produksi di sektor pertanian dan perikanan. Adapun upaya-upaya yang dilakukan pemerintah provinsi NTB untuk mengatasi masalah-masalah tersebut di atas adalah 1. Melakukan intensifikasi, yaitu mengoptimalkan potensi yang sudah ada. 2. Melakukan ekstensifikasi yaitu melakukan pencarian obyek-obyek baru untuk dijadikan sebagai salah satu obyek retribusi jasa usaha. 3. Menyurati SKPD untuk memanfaatkan aset daerah dalam kegiatan yang berkaitan dengan kegiatan kedinasan.*

*Kata kunci ; Peraturan Daerah, Retribusi Jasa Usaha*

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Pada era reformasi, terjadi revitalisasi kebijakan otonomi daerah. Dalam rangka mengawal disain kebijakan baru politik desentralisasi di Indonesia tersebut maka dibentuklah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam perkembangannya, keberadaan UU No. 22 Tahun 1999 diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 juncto UU No. 12 Tahun 2008. Pasca reformasi yang ditandai dengan berakhirnya kekuasaan Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 merupakan titik balik perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia yang sangat fundamental. Catatan sejarah yang mendokumentasikan keberhasilan Presiden Soeharto dalam mempertahankan kekuasaannya selama rezim orde baru tidak terlepas dari sakralisasi terhadap keberadaan UUD 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia. Setelah era reformasi, konstitusi negara (UUD 1945) yang semasa orde baru tidak pernah diamandemen, akhirnya mengalami empat kali proses perubahan yakni sejak tahun 1999 hingga tahun 2002.

Konstruksi negara Indonesia sebagai negara hukum merupakan sebuah pernyataan konstitusi (UUD 1945) yang memiliki basis argumentasi hukum yang sangat kuat dan relevan dengan perkembangan bangsa Indonesia secara kontemporer. Konsepsi negara hukum merupakan hasil pemikiran gemilang para pendiri negara kita (*the founding fathers*) yang menjadi pondasi yuridis utama bagi sebuah sistem pemerintahan demokratis yang konstitusional.

Konstitusi kita juga meletakkan prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), termasuk eksistensi peraturan daerah itu sendiri.<sup>1</sup>

Seperti diketahui, Pasca Amandemen UUD 1945 yang ke II, produk hukum peraturan daerah mendapat legitimasi secara konstitusional sebagai payung hukum utama dalam mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah sebagaimana tercermin dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945.<sup>2</sup> Di samping itu, keberadaan Perda sebagai salah satu jenis produk regeling yang berlaku di Indonesia itu telah mendapat posisi legalitas yang kuat sebagaimana yang tercermin dalam ketentuan Pasal 7 dan Pasal 9 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yakni:

Pasal 7 ayat (1), jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

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

---

<sup>1</sup> King Faisal Sulaiman, *Dealektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Cetakan Kesatu (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm 6-7.

<sup>2</sup> Pasal 18 Ayat (6) UUD 1945 mengamanatkan bahwa: "Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan".

Peraturan daerah menjadi instrumen hukum pemerintah daerah yang sangat vital terutama dalam menggenjot peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui berbagai pengaturan jenis pungutan terlebih di sektor investasi, perpajakan ataupun retribusi daerah.<sup>3</sup>

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menetapkan bahwa penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah bersumber dari tiga sebagaimana di bawah ini.

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yaitu pendapatan yang diperoleh daerah dan dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, meliputi:
  - 1) Pajak daerah;
  - 2) Retribusi daerah, termasuk hasil dari pelayanan badan layanan umum (BLU) daerah;
  - 3) Hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, antara lain bagian laba dari BUMD, hasil kerja sama dengan pihak ketiga; dan
  - 4) Lain-lain PAD yang sah.
- b. Dana perimbangan, yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.<sup>4</sup>

Dalam era otonomi daerah sekarang ini, daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Tujuannya antara lain untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selain untuk menciptakan persaingan yang sehat antar

---

<sup>3</sup> King Sulaiman, ...*op.cit.*, hlm 10.

<sup>4</sup> Marihot P. Siahaan, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hlm 15.

daerah dan mendorong timbulnya inovasi. Sejalan dengan kewenangan tersebut Pemerintah Daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD).<sup>5</sup>

Menurut Halim, ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi sebagai berikut:

1. Kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan.
2. Ketergantungan kepada pusat harus seminimal mungkin, oleh karena itu, PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung dengan oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah. kedua ciri tersebut akan mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah secara konseptual, pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah harus sesuai dengan kemampuan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan. Oleh karena itu, untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, salah satunya dapat diukur melalui kinerja keuangan daerah.<sup>6</sup>

Selain itu, dalam melihat kinerja keuangan daerah dapat dipergunakan derajat kemandirian daerah untuk mengukur seberapa jauh penerimaan yang berasal dari daerah dalam memenuhi kebutuhan daerah. Semakin sedikit dari pusat, semakin tinggi derajat kemandirian suatu daerah yang menunjukkan bahwa daerah tersebut semakin mampu membiayai pengeluarannya sendiri tanpa bantuan dari pemerintah pusat. Apabila dipadukan dengan derajat desentralisasi fiskal yang digunakan untuk melihat kontribusi pendapatan asli daerah terhadap pendapatan daerah secara keseluruhan, maka akan terlihat

---

<sup>5</sup> Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm 13.

<sup>6</sup>*Ibid.*, hlm 10.

kinerja keuangan daerah secara utuh. Secara umum semakin tinggi kontribusi pendapatan asli daerah dan semakin tinggi kemampuan daerah untuk membiayai kemampuannya sendiri akan menunjukkan kinerja keuangan daerah yang positif. Dalam hal ini, kinerja keuangan positif dapat diartikan sebagai kemandirian daerah dalam membiayai kebutuhan daerah dan mendukung pelaksanaan otonomi daerah pada daerah tersebut.

Tuntutan peningkatan PAD semakin besar seiring semakin banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah disertai pengalihan personil, peralatan, pembiayaan, dan dokumentasi (P3D) ke daerah dalam jumlah besar. Sumber-sumber penerimaan daerah yang potensial harus digali secara potensial, harus digali secara maksimal, namun tentu saja dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk diantaranya adalah pajak daerah dan retribusi daerah yang memang telah sejak lama menjadi unsur PAD yang utama.<sup>7</sup>

Dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan daerah agar dapat melaksanakan otonomi, Pemerintah melakukan berbagai kebijakan, diantaranya dengan menetapkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Pemberian kewenangan dalam pengenaan retribusi daerah diharapkan dapat lebih mendorong Pemerintah Daerah terus berupaya mengoptimalkan PAD, khususnya yang berasal dari retribusi daerah.

---

<sup>7</sup>*Ibid.*, hlm14.

Diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 juncto 32 Tahun 2004 dan UU No. 25 Tahun 1999 juncto 33 Tahun 2004 serta peraturan perundang-undangan pendukung lainnya melahirkan berbagai macam respon dari daerah-daerah. Diantaranya ialah pemberian keleluasaan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah untuk meningkatkan PAD melalui retribusi daerah berdasarkan UU No. 34 Tahun 2000 juncto Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 telah memperlihatkan hasil yang menggembirakan yaitu sejumlah daerah berhasil mencapai peningkatan PAD nya secara signifikan.<sup>8</sup> Termasuk provinsi Nusa Tenggara Barat.

Idealnya dalam hal pembiayaan atas pelaksanaan asas desentralisasi (otonomi), setiap daerah seharusnya mempunyai kesanggupan untuk membiayai dirinya sendiri dari sumber-sumber pendapatan daerah (khususnya pendapatan asli daerah) yang dimilikinya. Dalam kenyataan praktik pemerintah daerah sehari-hari, untuk menggali sumber keuangan daerahnya, banyak daerah yang mengeluarkan Peraturan Daerah tentang berbagai jenis retribusi daerah dalam upaya memenuhi Pendapatan Asli Daerahnya (PAD)<sup>9</sup> termasuk pemerintah provinsi Nusa Tenggara Barat melalui Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha.

Sejak adanya Peraturan Daerah Nusa Tenggara Barat Nomor 3 Tahun 2011 tentang retribusi jasa usaha pendapatan daerah dinamika perubahan yang berubah dari tahun ke tahun, hal ini dapat dilihat dari tabel dibawah ini:

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm 15.

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm 26.

**Tabel. 1**  
**Pendapatan Retrebusi Pemprov NTB**

<b>Tahun</b>	<b>Pendapatan</b>
2011	Rp. 6.934.115.790
2012	Rp. 6.885.436.408
2013	Rp. 7.114.927.228
2014	Rp. 7.885.929.016

Sumber: Biro Keuangan Provinsi NTB

Dari pandangan di atas, terlihat suatu kaitan erat antara aspek keuangan daerah beserta segenap pengaturannya dengan otonomi yang dimiliki tiap-tiap daerah. Keeratan hubungan ini menarik untuk diteliti, sebab faktor keuangan daerah merupakan suatu indikator yang amat penting dalam menentukan kesuksesan daerah dalam melaksanakan otonominya. Dengan perkataan lain, kedayagunaan dan kehasilgunaan dari pengaturan dan pengurusan urusan rumah tangga daerah sangatlah dipengaruhi oleh aspek keuangan yang dimilikinya. Adapun aspek lainnya, seperti kualitas aparatur pelaksanaan otonomi, sarana dan prasarana yang tersedia, serta organisasi dan manajemen dari pelaksanaan otonomi di tingkat daerah<sup>10</sup> merupakan faktor penunjang yang sangat dibutuhkan daerah dalam rangka menggali segenap potensi untuk menambah atau memperluas sumber-sumber keuangannya. Dengan demikian, untuk memungkinkan daerah dapat menyelenggarakan

---

<sup>10</sup> Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggarannya*, ( Jakarta: Rajawali, 1988), hlm. 60-63.

urusan-urusan rumah tangganya sendiri dengan baik, dibutuhkan sumber-sumber pembiayaan tertentu secara ideal.

Dalam pengukuran terhadap keberhasilan suatu daerah dalam melaksanakan asas desentralisasi, maka salah satu kriteria yang penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan suatu daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya, seperti dikatakan Josep Riwu Kaho<sup>11</sup> adalah kemampuan *self supporting* dalam bidang keuangan. Hal ini mengingat faktor keuangan merupakan faktor yang esensial untuk memacu tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis tertarik untuk meneliti dalam bentuk tesis dengan judul “PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH PROVINSI NUSA TENGGARA BARAT NOMOR 3 TAHUN 2011 TENTANG RETRIBUSI JASA USAHA DALAM RANGKA MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH.

## **B. Rumusan Masalah**

Agar penelitian ini dapat dilaksanakan dengan terarah dan tepat sasaran, atas dasar latar belakang tersebut, yang menjadi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan Peraturan Daerah Nusa Tenggara Barat Nomor 3 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha Periode Tahun 2011-2014 dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah?

---

<sup>11</sup>*Ibid.*, hlm 123.

2. Langkah-langkah apa yang ditempuh oleh Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat agar mampu meningkatkan PAD melalui Retribusi Jasa Usaha?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Sebagai sebuah karya ilmiah tentunya penelitian yang dijalankan ini mempunyai suatu tujuan dan kegunaan yang menjadi sasaran serta standar bagi penelitian sehingga penelitian ini dapat berguna bagi khazanah keilmuan, untuk itu penelitian ini mempunyai tujuan. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah.

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha Periode Tahun 2011-2014.
2. Untuk mengetahui langkah-langkah apa yang ditempuh pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat dalam pelaksanaan retribusi jasa usaha dalam rangka meningkatkan PAD.

### **D. Tinjauan Pustaka**

Penelitian yang dilakukan hendaknya asli, dalam arti bahwa masalah yang dipilih belum pernah diteliti oleh peneliti sebelumnya, atau harus dinyatakan dengan tegas bedanya dengan penelitian yang sudah pernah dilakukan.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum* (Yogyakarta: Universitas Gajah Mada, 2007), hlm 11.

Dari penelusuran kepustakaan yang dilakukan oleh peneliti ditemukan beberapa penelitian tesis yang memiliki relevansi terhadap tesis yang penulis susun. Beberapa hasil penelitian ilmiah yang memiliki relevansi terhadap penulisan tesis ini, diantaranya:

1. Tesis otnel whan lekurna, tahun 2009, berjudul “Peran pajak dan retribusi terhadap pendapatan asli daerah (studi kasus PAD di Kabupaten timika papua. Tesis ini membahas pajak daerah dan retribusi daerah secara umum dan perannya dalam meingkatkan PAD di Kabupaten Timika.
2. Tesis Anastasia Diah, tahun 2007, berjudul “proses pelaksanaan peraturan daerah pajak dan retribusi terhadap peningkatan pendapatan asli daerah di kabupaten bantul. Tesis ini memfokuskan pada pelaksanaan pertaturan daerah mengenai pajak dan retribusi.

Dari dua penelitan tersebut di atas, serta permasalahan yang disebutkan, penelitian yang dilakukan oleh penulis memiliki karakteristik (keaslian penelitian) tersendiri, anatara lain:

1. Permasalahan yang penulis teliti difokuskan pada pelaksanaan penarikan retribusi yang berkaitan dengan retribusi jasa usaha di Provinsi NTB dan bukan semata-mata melihat pada retribusi daerah secara umum.
2. Penelitian ini khususnya melihat fenomena penerimaan retribusi daerah sektor retribusi di Provinsi NTB dengan titik fokus pada retribusi jasa usaha.

Berdasarkan hasil penelusuran tersebut apabila dikemudian hari ditemukan penelitian atau penulisan yang sama dengan judul penulisan ini

maka penelitian atau penulisan ini dianggap sebagai bahan kajian untuk melengkapi penelitian.

## **E. Kerangka Pemikiran Teoritik**

Dalam sebuah penelitian untuk menyelesaikan suatu permasalahan dibutuhkan sebuah teori supaya penelitian yang dibahas lebih terarah, maka kaitannya dalam membedah pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 3 Tahun 2011 tentang Retrebusi Jasa Usaha dalam rangka untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, sehingga penulis menggunakan kerangka pemikiran sebagai berikut:

### **1. Otonomi Daerah**

Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *auotos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).<sup>13</sup>

Di kalangan para ahli terdapat perbedaan pendapat mengenai pengertian otonomi daerah sesuai dengan sudut pandang masing-masing. JHA Logemaan menyatakan, bahwa otonomi merupakan kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom, dalam arti penggunaan

---

<sup>13</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Ketiga (Bandung: Nusa Media, 2012), hlm 83.

segala kekuasaan daerah otonom untuk mengurus kepentingan penduduk atas prakarsa sendiri.<sup>14</sup>

The Liang Gie menyatakan, bahwa otonomi adalah wewenang untuk menyelenggarakan kepentingan sekelompok penduduk yang berdiam dalam suatu lingkungan wilayah tertentu. Wewenang penyelenggaraan yang dimaksud mencakup wewenang mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan pelbagai hal yang perlu bagi kehidupan penduduk.<sup>15</sup>

Dalam hal yang sama Amrah Muslimin pun menyatakan, bahwa otonomi berarti pemerintahan sendiri, sesuai dengan paham catur peraja Van Vollenhoven, pemerintahan yang dimaksud adalah meliputi kegiatan fungsi membentuk perundang-undangan (*wetgeving*), pelaksanaan perundang-undangan (*uitvoering*), kepolisian (*politie*) dan peradilan (*rechtspraak*). Keempat fungsi itu dijalankan oleh daerah otonom dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat secara terbatas dalam bidang-bidang yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pusat.<sup>16</sup>

Sebagai model pertama pelaksanaan devolusi diwujudkan dengan pembentukan daerah otonom dan pemberian otonom serta dibentuknya lembaga daerah seperti Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sedangkan lembaga yang dibentuk dengan kebijakan

---

<sup>14</sup>JHA. Logemann, "Het Staatsrecht der zelfregende Gemeenschappen" dalam Sudi Fahmi, *Konsistensi Hukum antara Pemerintahan Pusat dan Daerah (Studi atas Pelaksanaan Desentralisasi dalam Bidang Kehutanan)*, Cetakan Kesatu, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2009), hlm 137.

<sup>15</sup>*Ibid.*

<sup>16</sup> Amrah Muslimin, *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi* (Bandung: Alumni, 1985), hlm 45.

dekonsentrasi sebagai model kedua, dibentuk instansi vertikal dan wilayah kerjanya disebut wilayah administrasi yang dapat mencakup satu atau lebih wilayah daerah otonom.<sup>17</sup>

Bagir Manan sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon, merumuskan pengertian otonomi daerah sebagai kebebasan dan kemandirian (*vrijheid en zelfstandingheid*) satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan.<sup>18</sup>

Disamping itu, otonomi sebagai perwujudan dari desentralisasi pada hakikatnya berupa wewenang dan bukan kebebasan atau kemandirian. Kebebasan atau kemandirian bukan merupakan unsur yang pokok, melainkan sebagai kata sifat bagi wewenang tersebut.

Padmo Wahyono mengemukakan bahwa otonomi adalah hak suatu wilayah untuk mengatur urusannya sendiri sesuai dengan keinginan dalam mencapai kesejahteraan.<sup>19</sup>

Bertolak dari pendapat di atas bahwa hakikatnya otonomi sama dengan demokrasi yakni kebebasan sekelompok manusia dalam mencapai kesejahteraan. Namun lingkup otonomi lebih sempit daripada demokrasi. Demokrasi menyangkut seluruh kehidupan di dalam negara, sedangkan otonomi menyangkut dimensi wilayah suatu Negara.<sup>20</sup> Dari pendapat ini terlihat bahwa otonomi secara terbatas merupakan wewenang peraturan. Di

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Philipus M. Hadjon, “Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)”, dalam Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Cetakan Kedua (Jakarta: Kencana Pranada Media Group, 2011), hlm 255.

<sup>19</sup> Padmo Wahyono, *Demokrasi dan Otonomi*. Dalam Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*, hlm 80.

<sup>20</sup> *Ibid.*

samping itu wewenang itu bukan dimiliki oleh sekelompok penduduk dalam suatu wilayah tertentu, tetapi dimiliki oleh wilayah itu sendiri.

Pendapat Padmo Wahyono mendekati pendapat Moh. Hatta. Namun pendapat proklamator ini lebih luas. Menurut Moh. Hatta, otonomi berarti membuat peraturan dan melaksanakannya sendiri. Dalam hal ini daerah otonom memiliki kebebasan untuk melaksanakan kedua kegiatan tersebut.<sup>21</sup> Dalam kesempatan lain Hatta mengaitkan otonomi dengan demokrasi. Menurut Hatta, bahwa :

Memberikan otonomi kepada daerah tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi juga mendorong perkembangannya *auto-aktivitet*. *Auto-aktivitet* artinya bertindak sendiri, melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri. Dengan berkembangnya auto-aktivitet tercapailah apa yang dimaksud dengan demokrasi yaitu pemerintahan yang dilaksanakan oleh rakyat dan untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga dan terutama memperbaiki nasibnya sendiri.<sup>22</sup> Pendapat Hatta diatas memiliki berbagai elemen yang tergolong lebih lengkap daripada pendapat para ahli yang telah diketengahkan sebelumnya.

Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid, independency*). Kebebasan dan kemandirian itu adalah kebebasan dan kemandirian dalam ikatan dan kemandirian dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Otonomi sekedar subsistem dari sistem

---

<sup>21</sup>*Ibid.*

<sup>22</sup>*Ibid.*

kesatuan yang lebih besar. Dari segi hukum tata negara khususnya teori bentuk negara, otonomi adalah subsistem dari negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*). Otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Segala pengetahuan (*begrip*) dan isi (*materie*) otonomi adalah pengertian dan isi negara kesatuan. Negara kesatuan merupakan landasan atas pengertian dan isi otonomi.

Sementara Bhenyamin Hoessein<sup>23</sup>, mengartikan otonomi hampir paralel dengan pengertian “demokrasi”, yaitu pemerintahan oleh, dari dan untuk rakyat dibagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal berada di luar pemerintahan pusat. Bahkan otonomi dapat diberi arti luas atau dalam arti luas. Dalam arti luas, otonomi mencakup pula tugas pembantuan (*medebewind, coadministration*), sebab baik otonomi maupun tugas pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian. Pada otonomi, kebebasan dan kemandirian itu penuh meliputi baik asas maupun cara menjalankannya. Sedangkan pada tugas pembantuan, kebebasan dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankannya.

Dari pengertian tersebut terlihat antara otonomi dan demokrasi merupakan satu kesatuan semangat sebagai bentuk pemerintahan yang menempatkan rakyat sebagai penentu yang utama dalam negara.

UUNo.22 Tahun 1999 memberikan pengertian otonomi yang sedikit berbeda dengan pengertian di atas. Menurut Pasal 1 huruf h UU

---

<sup>23</sup> Bhenyamin Hoessein, ... *op.cit.*, hlm 18.

No.22 Tahun 1999 “Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakasa sendiri berdasarkan apresiasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Dengan demikian, otonomi bukan hanya berupa wewenang tetapi juga berupa kewajiban.

Ditinjau dari mekanisme pemberian otonomi dalam negara kesatuan (*unitarisme*), otonomi diberikan oleh pemerintah pusat (*central government*), sedangkan pemerintah daerah hanya memberikan penyerahan dari pemerintah pusat. Berbeda halnya dengan otonomi daerah di negara federal, di mana otonomi daerah telah melekat pada negara-negara bagian, sehingga urusan yang dimiliki oleh pemerintah federal pada hakekatnya adalah urusan yang diserahkan oleh negara bagian.

Tentang bagaimana otonomi diberikan dan bagaimana atas cakupan para sarjana mengidentifikasikan ke dalam tiga macam ajaran yaitu ajaran formal, ajaran material dan ajaran riil. Terhadap tiga macam ajaran ini ternyata para sarjana menggunakan istilah yang berbeda-beda. Bagir Manan dengan istilah “Sistem Rumah Tangga Daerah.”<sup>24</sup> Josep Riwu Kaho memberikan istilah sistem yang menekan pada teknik yang dipergunakan untuk menetapkan bidang-bidang yang diserahkan menjadi urusan rumah tangga daerah dan juga menggunakan istilah “prinsip”.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Cetakan Kesatu (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm 26.

<sup>25</sup> Josep Riwu Kaho, *Prospek...op.cit.*, hlm15-16.

Kuncoro Purbopranoto menggunakan sistem yang kadangkala diganti dengan istilah asas<sup>26</sup>

Terlepas dari perbedaan istilah yang digunakan masing-masing para serjana, ternyata semuanya berpijak pada pengertian yang sama bahwa ajaran-ajaran (formal, material, dan rill) itu adalah menyangkut tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.<sup>27</sup>

Menurut R. Joeniarto penyerahan setiap urusan kepada pemerintah lokal atau daerah yang bersangkutan harus dipertimbangkan:<sup>28</sup>

- a. Apakah sesuatu urusan itu kalau diserahkan pengurusannya kepada daerah, akan menimbulkan manfaat yang lebih besar bagi masyarakat setempat khususnya, negara pada umumnya atau tidak ?
- b. Apakah secara kuantitatif dan kualitatif alat-alat perlengkapan daerah yang bersangkutan, ada kemampuan atau tidak untuk mengurusnya ?
- c. Apakah cukup tersedia atau tidak keuangan daerah yang bersangkutan untuk penyelenggaraan urusan tersebut ?

Apapun yang diserahkan kepada pemerintah lokal untuk diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangganya sendiri harus ada ukuran formilnya, sehingga dengan mudah diketahui apakah sesuatu urusan itu menjadi urusan rumah tangga pemerintah lokal atau tidak.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup>M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik Perundang-Undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Alumni, 1983), hlm 30.

<sup>27</sup> Bagir Manan, ...*op.cit.*, hlm 36.

<sup>28</sup> M. Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, (Jakarta: Bina Aksara, 1992), hlm 35.

<sup>29</sup>*Ibid.*

## 2. Keuangan Daerah

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.<sup>30</sup> Untuk memahami ruang lingkup keuangan daerah, Muhammad Djumhana memberikan pendekatan dalam memahami ruang lingkup keuangan daerah, yaitu dipandang dari sisi objek, subjek, proses dan tujuan yaitu sebagai berikut:<sup>31</sup>

- 1) Dari sisi objek, yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah. Pengertian tersebut sejalan dengan pengertian yang diberikan dalam penjelasan Pasal 156 ayat 1 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, selengkapnya berbunyi: “Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang, dan segala barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan hak dan kewajiban tersebut”.
- 2) Dari sisi subjek, yang dimaksud subjek keuangan daerah, yaitu mereka yang terlibat dalam pengelolaan keuangan daerah, dalam hal ini pemerintah daerah dan perangkatnya, perusahaan daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan daerah, seperti DPRD, dan BPK.
- 3) Dari sisi proses, keuangan daerah mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas, mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.
- 4) Dari sisi tujuan, keuangan daerah meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas, dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah.

---

<sup>30</sup>Katentuan umum PP No. 58 Tahun 2005 angka 5 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

<sup>31</sup> Muhammad Djumhana, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2007), hlm 2.

Dari gambaran objek, subjek, proses dan tujuan tersebut, pada dasarnya berada pada suatu kegiatan yaitu pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. pelaksanaan pengelolaan keuangan tersebut, dikenal adanya kekuasaan pengelola.<sup>32</sup> Menurut PP No. 58 Tahun 2005 Pasal 6 ayat 2 huruf c, pemegang kekuasaan atas pengelolaan keuangan di daerah dipegang oleh Gubernur, Bupati atau Walikota selaku kepala pemerintahan daerah. kekuasaan tersebut merupakan penyerahan dari presiden selaku kepala Pemerintahan yang memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan.

Ruang lingkup keuangan daerah ini berdasarkan Pasal 2, PP No. 58 Tahun 2005, yang mengacu pada keuangan negara menurut Pasal 2 UU No. 17 Tahun 2003, bedanya pada ruang lingkup keuangan daerah tidak ada ruang lingkup yang menyangkut kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah. Selanjutnya, pelaksanaan atas pengelolaan keuangan daerah tersebut, sesuai dengan ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dilaksanakan oleh dua komponen, yaitu oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah (SKPKD) selaku pejabat pengelola APBD dan kepala satuan kerja perangkat daerah (SKPD) selaku pengguna anggaran/barang daerah.

---

<sup>32</sup>Penjelasan PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 Pasal 66 ayat (1), keuangan daerah harus dikelola secara tertib, taat terhadap peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat. Oleh karena itu, pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dengan pendekatan kinerja yang berorientasi pada output, dengan menggunakan konsep nilai uang (*value for money*) serta prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Pendekatan anggaran kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*output*) dari perencanaan alokasi biaya (*input*) yang telah ditetapkan (PP 58 Tahun 2005 Pasal 39). Kinerja mencerminkan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik dan harus berpihak pada kepentingan publik, yang artinya memaksimalkan penggunaan anggaran untuk memenuhi kebutuhan daerah.

Asas-asas pengelolaan keuangan daerah secara umum yaitu sebagai berikut.<sup>33</sup>

- i. Asas kesatuan yang menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara disajikan dalam suatu dokumen anggaran.
- ii. Asas universalitas yaitu mengharuskan agar setiap transaksi keuangan disajikan secara utuh dalam dokumen anggaran.
- iii. Asas tahunan, membatasi masa berlakunya anggaran untuk satu tahun tertentu.
- iv. Asas spesialisitas, yaitu mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.
- v. Asas akuntabilitas yaitu berorientasi pada hasil kegiatan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

---

<sup>33</sup> M. Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2008), hlm 16.

- vi. Asas proporsionalitas yaitu mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelola keuangan negara.
- vii. Asas profesionalitas yaitu mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- viii. Asas keterbukaan yaitu membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan negara.
- ix. Asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa keuangan yang mandiri, yaitu memberikan kebebasan bagi badan pemeriksa keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara dengan tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun.

Adapun asas-asas khusus pengelolaan keuangan daerah yaitu:<sup>34</sup>

- a) Efisiensi merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.
- b) Ekonomis merupakan perolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.
- c) Efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.
- d) Transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.
- e) Bertanggungjawab merupakan perwujudan kewajiban seseorang atau satuan kerja untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
- f) Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan padanaannya.
- g) Kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.

Pengelolaan keuangan daerah dalam hal ini mengandung beberapa kepengurusan di mana kepengurusan umum atau yang sering disebut pengurusan administrasi dan kepengurusan khusus atau juga sering disebut pengurusan bendaharawan. Dalam pengelolaan anggaran/keuangan daerah

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

harus mengikuti prinsip-prinsip pokokanggaran sektor publik. Pada Permendagri Nomor 25 Tahun 2010 menyatakan bahwa APBD harus disusun dengan memperhatikan prinsip-prinsip anggaran sektor publik, sebagai berikut:

- a. Partisipasi masyarakat
- b. Transparansi dan akuntabilitas anggaran
- c. Disiplin anggaran
- d. Keadilan anggaran
- e. Efisiensi dan efektifitas anggaran, dan
- f. Taat asas.

Dengan adanya reformasi keuangan daerah terjadi perubahan mendasar pengelolaan keuangan daerah/anggaran daerah yaitu perubahan dari *Traditional Budgeting* sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Yuwono yaitu, aspek utama *budgeting reform* adalah perubahan dari tradisional *budgeting* ke *PerformanceBudgeting*. Tradisional *Budgeting* didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat *line item* dan *incremental* yaitu proses penyusunan anggaran hanya berdasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya.

*Performance Budgeting* pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil kinerja. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas

pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik.<sup>35</sup>

### 3. Retribusi Daerah

Rahmat Sumitro mengatakan bahwa retribusi daerah adalah pembayaran kepada negara yang dilakukan kepada mereka yang menggunakan jasa-jasa negara, artinya retribusi daerah sebagai pembayaran atas jasa atau karena mendapat pekerjaan usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan, atau jasa yang diberikan oleh daerah baik secara langsung maupun tidak langsung.<sup>36</sup>

Retribusi menurut Munawir ialah iuran kepada Pemerintah yang dapat dipaksakan dan dapat jasa balik secara langsung dapat ditunjuk. Paksaan di sini bersifat ekonomis karena siapa saja yang tidak merasakan jasa balik dari pemerintah, tidak dikenakan iuran, misalnya retribusi pasar, dan retribusi air minum.<sup>37</sup>

Sedangkan menurut Muhammad Jafar Saidi Retribusi adalah pungutan oleh pejabat retribusi kepada wajib retribusi yang bersifat memaksa dengan tegen prestasi secara langsung dan dapat dipaksakan penagihannya. Sarana hukum yang digunakan untuk memaksakan

---

<sup>35</sup>Yuwono dkk, *Penganggaran Sekret Publik, Pedoman Praktis, Penyusunan, Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban APBD*, (Malang: Bayumedia Publising, 2005), hlm 63-64.

<sup>36</sup>Adrian Sutedi, *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah*, Cetakan Pertama (Bogor: Ghalia Indonesia, 2008), hlm 74.

<sup>37</sup> Muhammad Ja'far Saidi, *Pembaruan Hukum Pajak*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014), hlm 24.

penagihan retribusi tidak berbeda dengan pajak, berupa sanksi administrasi maupun pidana.<sup>38</sup>

Panitia Nasrun merumuskan retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah untuk kepentingan umum, atau karena jasa yang diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung.<sup>39</sup>

Menurut Josef Riwu Kaho Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas pemakaian jasa atau karena mendapatkan jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau karena jasa yang diberikan oleh daerah.<sup>40</sup>

Dalam Pasal 1 ayat (64) UU No. 28 Tahun 2009 tentang pajak dan retribusi daerah dijelaskan bahwa: “retribusi daerah yang selanjutnya disebut 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.

Dari pendapat-pendapat tersebut di atas dapat diikhtisarkan ciri-ciri pokok retribusi daerah sebagai berikut:

- a. Retribusi dipungut oleh daerah
- b. Dalam pungutan retribusi terdapat prestasi yang diberikan daerah yang langsung dapat ditunjuk

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek ...op. cit.*, hlm 152.

<sup>40</sup> *Ibid.*

- c. Retribusi dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkan atau mengenyam jasa yang disediakan daerah.

Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 Pasal 18 ayat (1) menentukan bahwa objek retribusi adalah berbagai jenis jasa tertentu yang disediakan oleh pemerintah daerah. Tidak semua jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah dapat dipungut retribusinya, tetapi hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak dijadikan sebagai obyek retribusi. Jasatertentutersebut dikelompokkan ke dalam tiga golongan, yaitu jasa umum, jasa usaha dan perizinan tertentu.<sup>41</sup>

Berdasarkan kelompok jasa yang menjadi objek retribusi daerah dapat dilakukan penggolongan retribusi daerah. Penggolongan jenis retribusi dimaksudkan guna menetapkan kebijakan umum tentang prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi daerah. Sesuai UU No. 34 Tahun 2000 Pasal 18 ayat 2 retribusi daerah dibagi atas tiga golongan, sebagaimana disebut di bawah ini.

- i. Retribusi jasa umum, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
- ii. Retribusi jasa usaha, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.
- iii. Retribusi perizinan tertentu, yaitu retribusi atas kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

---

<sup>41</sup> Marihot P. Siahaan, Pajak Daerah...*op.cit.*, hlm 434.

UU No. 34 Tahun 2000 mengatur dengan jelas bahwa untuk dapat dipungut pada suatu daerah, setiap jenis retribusi daerah harus ditetapkan dengan peraturan daerah. Hal ini berarti untuk dapat diterapkan dan dipungut pada suatu daerah provinsi, kabupaten, atau kota, harus terlebih dahulu ditetapkan peraturan daerah tentang retribusi tersebut. Peraturan daerah tentang suatu retribusi daerah diundangkan dalam lembaran daerah yang bersangkutan. Peraturan daerah tentang suatu retribusi daerah tidak dapat berlaku surut dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>42</sup>

#### **E. Metode penelitian**

Penelitian yang dilakukan peneliti adalah penelitian hukum. Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Maka untuk dapat mencapai hasil yang valid dengan rumusan yang sistematis agar sesuai dengan apa yang diharapkan, secara tepat dan terarah yaitu untuk menjawab persoalan yang penyusun teliti. Adapun metode yang penyusun gunakan adalah :

---

<sup>42</sup>*Ibid.*, hlm 452.

## 1. Jenis dan Sumber Data

Adapun jenis dan sumber data yang akan dipergunakan dalam tulisan tesis ini terbagi atas dua yaitu:

- a. Data primer, yakni data yang diperoleh langsung dari sumber dilapangan yang bersumber dari responden yang berkaitan dengan penelitian ini.
- b. Data sekunder, yakni data yang diperoleh dari penelaahan kepustakaan yang berupa literatur-literatur, karya ilmiah, peraturan Perundang-undangan, dokumentasi dari instansi yang berkaitan dengan penelitian ini.

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis yaitu suatu metode yang menggambarkan dan menjelaskan secara sistematis, Metode deskriptif analisis ini dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diteliti berdasarkan fakta-fakta yang tampak sebagaimana adanya.

Adapun analisis disini adalah: analisis dalam pengertian normatif, yaitu meneliti kejelasan bagaimana pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 3 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

## 3. Obyek Penelitian

Pemerintahan Provinsi Nusa Tenggara Barat dalam hal ini adalah Dinas Pendapatan Daerah Pengelola Keuangan dan Aset Provinsi Nusa Tenggara Barat sebagai Instansi yang mengelola pendapatan keuangan

daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat dan Biro hukum provinsi Nusa Tenggara Barat sebagai instansi yang membuat Peraturan Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Daerah.

#### 4. Sumber Data<sup>43</sup>

##### a. Data Primer

Data yang diperoleh dari penelitian lapangan yang dalam hal ini dilakukan dengan melalui wawancara langsung ke subyek penelitian serta pengamatan yang dilakukan di lapangan dan data-data berupa dokumen yang ada di lapangan.

##### b. Data skunder

Data yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, pustaka ilmiah, dokumen pribadi dan media massa yaitu berupa peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji.

#### 5. Teknik Pengumpulan Data

##### a. Wawancara

Wawancara ini dilakukan dengan cara tatap muka (langsung), yang dimaksudkan untuk mendapatkan informasi dari para responden yang dijadikan narasumber dalam penelitian ini seperti Kepala Dinas Pendapatan Daerah NTB dan beberapa pihak terkait.

---

<sup>43</sup> Soerjono Soekamto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986), hlm 11-12.

#### b. Studi Kepustakaan

Studi ini dimaksudkan sebagai upaya untuk memperoleh penjelasan dari berbagai peraturan perundang-undangan, teori, pendapat, dan hasil dokumentasi dengan obyek yang diteliti.

#### 7. Pengolahan dan Analisis Data

Setelah semua data terkumpul, dalam penulisan data yang diperoleh baik data primer maupun data sekunder maka data tersebut diolah dan dianalisis secara deskriptif kualitatif dengan menggunakan pendekatan undang-undang dan pendekatan kasus serta menafsirkan data berdasarkan teori sekaligus menjawab permasalahan dalam penulisan atau penelitian ini.

### **F. Sistematika Penulisan**

Penelitian ini disusun dalam empat bab, adapun hal-hal yang termuat pada bab-bab tersebut sebagai berikut:

Bab pertama, Pendahuluan yang berisi tentang penegasan judul, latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan, telaah pustaka, metode penelitian dan sistematika pembahasan. Pembahasan dalam bab ini sebagai acuan dalam kelanjutannya.

Bab Kedua, menyajikan data-data yang diperoleh dari literatur yang ada. Dalam bab ini berisikan tentang, Dasar Pembentukan Peraturan Daerah yaitu tentang desentralisasi dan kewenangan Penyusunan Peraturan Daerah, materi muatan peraturan daerah dan pengawasan peraturan daerah.

Bab ketiga, memaparkan tentang data-data yang diperoleh tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 3 Tahun 2011 tentang pengelolaan anggaran yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat dalam hal ini Dinas Pendapatan Daerah, Pengelola Keuangan dan Aset. Bab ini juga membahas tentang peran PERDA No. 3 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha dalam rangka meningkatkan PAD. Di samping itu bab ini juga membahas tentang upaya-upaya yang harus dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat dalam rangka meningkatkan PAD melalui sektor retribusi jasa usaha.

## **BAB II**

### **DASAR PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH**

Secara teoritis istilah perundang-undangan mempunyai dua pengertian yaitu pertama, perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, kedua, perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat, maupun di tingkat daerah.<sup>44</sup> Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, maka seluruh aspek dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Sehingga untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang peraturan perundang-undangan. Baik itu dilakukan oleh pusat dalam bentuk peraturan Undang-Undang dan jika di daerah maka berbentuk Perda.

Maka itu Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.<sup>45</sup> Perda mendapatkan landasan konstitusional dalam konstitusi untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan yang disebutkan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

---

<sup>44</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2002), hlm 99.

<sup>45</sup> Lihat Pasal 1 angka 7 dan 8 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

”Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuannya”.

Materi dalam muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka: a) penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan; b) menampung kondisi khusus daerah; serta c) penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>46</sup> Melihat dari sisi materi muatan, Peraturan Daerah adalah peraturan yang paling banyak dibebani materi muatan yang bercorak lokal. Sebagai peraturan terendah dalam hirarki peraturan perundang-undangan, Peraturan daerah secara teoritis memiliki tingkat fleksibilitas yang lebih sempit karena tidak boleh menyimpang dari bidang-bidang peraturan perundang-undangan nasional.

Dalam pendekatan *‘stufenbau theory’* dari Hans Kelsen, hukum positif (peraturan) dikonstruksi berjenjang dan berlapis-lapis, peraturan yang rendah bersumber dari yang tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Teori tersebut kemudian dalam ilmu hukum disebut asas *“lex superior derogat legi inferiori”*. Pada intinya Semua peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan UUD Tahun 1945. Disisi lain, Perda dapat dianggap sebagai peraturan yang mengagregasi nilai-nilai masyarakat di daerah. Perda dapat berisi materi muatan nilai-nilai yang diidentifikasi sebagai kondisi khusus daerah. Oleh karena itu banyak Peraturan daerah yang isi materi muatannya mengatur tentang pemerintahan daerah yang bercorak lokal. Di samping itu, Peraturan daerah juga menjadi instrumen pemerintah daerah untuk

---

<sup>46</sup>Lihat Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) melalui pungutan yang timbul dari dampak peraturan daerah, seperti tentang pajak daerah atau tentang retribusi daerah.

Maka untuk melihat setiap peraturan daerah yang dianggap sesuai dengan peraturan perundang-undangan, perlu pula ditengok dari landasan setiap peraturan daerah yang dihasilkan tersebut telah sesuai dengan peraturan yang berlaku atau bisa juga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga tidak sedikit Peraturan daerah yang telah diterbitkan oleh pemerintah daerah, baik pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten ataupun Kota mengalami pembatalan karena tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Untuk itu perlu pula dilihat dasar landasan suatu Peraturan daerah tersebut sehingga tidak memberikan dampak peraturan yang buruk di tengah-tengah masyarakat.

#### **A. Desentralisasi dan Otonomi Daerah**

Dalam penegakan hukum untuk menuju cita-cita negara hukum maka dalam proses pembentukan, pengaplikasian hukum harus melibatkan partisipasi masyarakat, karena hukum akan dihasilkan nanti akan diberlakukan untuk masyarakat guna untuk menyelesaikan konflik yang terjadi ditengah-tengah masyarakat. Karena partisipasi merupakan salah satu alat reformasi dalam perkembangan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat agar dapat diakomodir dalam sebuah aturan hukum. Transformasi ini juga didasarkan pada tingkat kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Hal ini menjadi penting karena aturan hukum merupakan alat yang otoritatif untuk mengatur kehidupan masyarakat.

Jika direnungi nilai persatuan Indonesia bersumber pada asas kedaulatan rakyat, artinya setiap bentuk proses politik terus melibatkan masyarakat, dan pada hakekatnya para pengampu kebijakan dalam mengambil keputusan hukum adalah representasi dari rakyat. Di sisi lain nilai persatuan Indonesia mengandung makna adanya usaha untuk bersatu dalam kebulatan rakyat untuk membina rasa nasionalisme dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Nilai keadulatan rakyat menjadi dasar demokrasi di Indonesia. Nilai ini menunjuk kepada pembatasan kekuasaan negara dengan partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan. Nilai-nilai demokratik mengandung tiga prinsip, yaitu pembatasan kekuasaan negara atas nama hak asasi manusia, keterwakilan politik dan kewarganegaraan.

Maka dalam pembentukan dalam kepribadian pasca reformasi seluruh sektor dalam pembangunan guna menuju kesejahteraan rakyat beberapa cara dilakukan oleh pemerintah dengan melakukan beberapa hal reformasi dalam seluruh sektor bahkan dalam pengelolaan pemerintahan dengan cara membagi dalam pembangunan sektor kekuasaan sesuai dengan kewenangannya, sehingga pembangunan dalam rangka kesejahteraan masyarakat tidak hanya sentral dalam kewenangan pusat, tetapi juga dilakukan oleh daerah, maka dengan diadakannya otonomi daerah tersebut, dengan tujuan segala kaitannya dengan pembangunan daerah dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah sehingga aspirasi dan daya serap masyarakat dapat terpenuhi, dan dalam rangka pembagunan daerah dapat memiliki arti positif dalam kehidupan masyarakat, sehingga kesenjangan hidup tidak nampak timpang.

Karena dengan adanya desentralisasi juga merupakan sebuah fenomena kompleks yang mencakup banyak entitas geografis, aktor kemasyarakatan dan sektor sosial. Entitas geografis mencakup internasional, nasional, daerah, dan lokal. Aktor kemasyarakatan adalah termasuk pemerintah, sektor privat, dan masyarakat madani atau *civil society*. Sektor sosial mencakup semua tema pembangunan seperti politik, sosial, kultural, dan lingkungan. Dalam mendisain kebijakan dan program desentralisasi, sangatlah penting menggunakan sebuah sistem pendekatan yang mencakup sektor-sektor sosial yang tumpang tindih dan syarat-syarat yang berbeda yang masing-masing muncul di dalamnya. Dengan demikian, desentralisasi merupakan campuran fungsi dan hubungan dari pemerintahan, fiskal, dan politik. Dalam desain sistem desentralisasi, ketiganya akan saling tercakup satu sama lain.<sup>47</sup>

Untuk itu harus diketahui dalam pembentukan desentralisasi dalam pembangunan daerah untuk menuju sebuah pembangunan yang nyata dan mengena dengan masyarakat tentu harus diketahui terlebih dahulu makna dari pada desentralisasi dalam sistem otonomi daerah.

#### 1. Memaknai Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Persoalan otonomi daerah dan desentralisasi merupakan masalah yang paling ramai dibicarakan di negeri ini, disamping integrasi nasional, korupsi, partai politik, dan kohesi nasional. Otonomi daerah adalah sebuah proses bernegara yang tidak akan pernah tuntas dan mengalami perubahan

---

<sup>47</sup> UNDP, *Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People Centered Development, Management Development and Governance Division*, Bureau for Development Policy, September 1997, hlm. 1

secara terus menerus dan tidak berkesudahan. Hal ini wajar karena tuntutan-tuntutan baru akan selalu muncul sesuai kebutuhan, maupun disebabkan adanya koreksi atas kelemahan formulasi pada faktor perubahan lingkungan baik internal maupun eksternal.

Hal ini menjadikan sistem pemerintahan yang awalnya hanya berpusat disatu kekuasaan dengan sistem ini maka pemerintahan tidak hanya dikuasai oleh para elit tertentu saja namun akan medistribusikan kekuasaan kepada daerah untuk dapat mengelola dan menjalankan pemerintahannya sesuai dengan kemampuna daerah tersebut, guna menjadikan pemerintahan yang aspiratif dan dapat menggali potensi daerah tersebut.

Desentralisasi diartikan pula sebagai suatu sistem, dimana bagian-bagian dan tugas negara diserahkan penyelenggaraannya pada organ yang sedikit banyak mandiri. Organ yang mandiri ini wajib dan berwenang melakukan tugasnya atas inisiatif dan kebijaksanaannya sendiri. Ciri yang penting bagi organ yang didesentralisasikan ialah, mempunyai sumber-sumber keuangan sendiri untuk membiayai pelaksanaan tugasnya. Desentralisasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada satuan-satuan organisasi pemerintah untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari kelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah.

Menurut badan otonom PBB, UNDP, desentralisasi merujuk pada restrukturisasi atau reorganisasi wewenang sehingga ada sebuah sistem

tanggung jawab bersama antara institusi pemerintah pada tingkat pusat dan daerah menurut prinsip subsidiaritas, sehingga bisa meningkatkan keseluruhan kualitas dan keefektifan sistem pemerintahan, dan juga meningkatkan wewenang dan kapasitas daerah. Dengan desentralisasi, diharapkan mampu memberikan peluang bagi terciptanya pemerintahan yang baik, seperti meningkatkan peluang masyarakat untuk berpartisipasi dalam bidang ekonomi, sosial, dan berbagai keputusan politik membantu kapasitas rakyat yang masih dalam taraf berkembang, dan memperluas tanggung jawab, transparansi, dan akuntabilitas.<sup>48</sup>

Dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (7), desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintah oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, wewenang pemerintah tersebut adalah wewenang yang diserahkan oleh pemerintah pusat saja, sedangkan pemerintah daerah hanya melaksanakan wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat sesuai dengan aspirasi masyarakat daerahnya, walaupun sebenarnya daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya secara luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Intinya, desentralisasi adalah transfer tanggung jawab dalam hal perencanaan, manajemen, dan pemunculan sumber daya dan alokasinya dari pemerintah pusat kepada:

---

<sup>48</sup>*Ibid.*, hm. 4.

- a. Unit-unit lapangan dari kementerian pemerintah pusat.
- b. Unit-unit atau tingkat pemerintahan yang berada di bawahnya
- c. Otoritas atau korporasi publik semi-otonom.
- d. Otoritas regional atau fungsional yang berarea luas, atau
- e. Organisasi sektor privat dan sukarela.

Melihat hal ini maka desentralisasi memfokuskan dengan beberapa hal, yaitu; pertama, hubungan di antara tiga sektor utama pemerintahan, yaitu, sektor publik, sektor privat, dan sektor sukarela; kedua, dalam sektor publik sendiri, di mana desentralisasi memfokuskan pada struktur dan proses pembuatan keputusan dan tentang sumber daya dan alokasi tanggung jawab di antara tingkatan pemerintahan, yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah tingkat I (provinsi), dan tingkat II (kabupaten).<sup>49</sup>

Tingkatan pemerintahan di sini adalah konsep yang sangat penting dan sering kali digunakan dalam mendefinisikan desentralisasi, seperti yang telah sering kita pakai dalam pembahasan di atas. Karena itu, memahami desentralisasi tentu saja harus memahami tingkatan dari pemerintahan ini.

Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan dapat dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu sebagai berikut:<sup>50</sup>

- a. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, yaitu segala sesuatu dalam negara itu langsung dan diurus oleh pemerintah pusat, sedangkan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan saja.

---

<sup>49</sup> Muhammad Noor, *Memahami Desentralisasi Indonesia*, (Yogyakarta: Interpena, 2012), hlm 9-10.

<sup>50</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek ... op.cit.*, hlm. 3.

- b. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, yaitu daerah diberi kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom (*swatatantra*).

Desentralisasi adalah suatu istilah luas dan selalu menyangkut persoalan kekuatan (*Power*), biasanya dihubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah atau lembaga-lembaga pemerintah di daerah untuk menjalankan urusan-urusan pemerintah di daerah.<sup>51</sup>

Dalam bidang politik karena otonomi daerah merupakan buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala daerah yang dipilih secara demokratis. Hal ini memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas dalam memelihara mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik. Bidang ekonomi, otonomi daerah pada satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan pada pihak lain terbuka peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi daerahnya. Sedangkan dalam bidang sosial dan budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial. Pada saat yang

---

<sup>51</sup> *Ibid*, hlm. 19.

sama, ekonomi daerah memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespons dinamika kehidupan sekitarnya.<sup>52</sup> Segi positif dari visi otonomi daerah tersebut dapat ditunjukkan dari fungsi pemerintah dalam menunjukan praktek desentralisasi.

- a. Satuan-satuan desentralisasi lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat.
- b. Satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan lebih efisien.
- c. Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif.
- d. Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen dan lebih tinggi dan lebih produktif.<sup>53</sup>

Maka dengan ini jika mengilhami dari istilah otonomi secara etimologis berasal dari kata Yunani “autos” yang berarti sendiri dan “nomos” yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Jadi ada dua ciri hakikat dari otonomi, yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Dalam kaitan dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government atau condition of living under one's own law*. Dengan demikian otonomi daerah yang memiliki *legal self*

---

<sup>52</sup>Rosidin, Otonomi Daerah ... *op.cit.*, hlm. 49-50.

<sup>53</sup>Bagir Manan, 2001, Menyongong...*op. cit* , hlm. 174.

*sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*.<sup>54</sup>

Untuk itu agar tercapai tujuan yang dimaksud Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menekankan tiga faktor yang mendasar sebagai berikut:

- a. Memberdayakan masyarakat.
- b. Menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas.
- c. Meningkatkan peran serta masyarakat secara aktif dan meningkatkan peran dan fungsi Badan Perwakilan Rakyat.

Pelaksanaan otonomi daerah yang dititik beratkan pada daerah kabupaten dan daerah kota dimulai dengan adanya penyerahan sejumlah kewewenangan (urusan) pembiayaan yang dikenal dengan istilah PAD (Pendapatan Asli Daerah). Komponen utamanya adalah penerimaan yang berasal dari komponen pajak daerah dan retribusi daerah. Terwujudnya pelaksanaan otonomi daerah, terjadi melalui proses penyerahan sejumlah kekuasaan/kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Implementasi kebijakan desentralisasi memerlukan banyak faktor pendukung. Salah satu faktor pendukung yang secara signifikan menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah adalah kemampuan daerah untuk membiayai pelaksanaan kekuasaan/kewenangan yang dimilikinya, di samping faktor-faktor lain seperti kemampuan personalia di daerah dan kelembagaan pemerintah daerah. Selain itu menurut Pasal

---

<sup>54</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, (Bandung, PT. Alumni, 2008), hlm. 125.

22 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, dalam penyelenggaraan otonomi daerah pemerintah daerah mempunyai kewajiban sebagai berikut:

1. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat.
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi.
4. Mewujudkan keadilan dan pemerataan.
5. Meningkatkan pelayanan pendidikan.
6. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan.
7. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak.
8. Mengembangkan sistem jaminan sosial.
9. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah,
10. Mengembangkan sumber daya produktifitas di daerah.
11. Melestarikan lingkungan hidup.
12. Mengelola administrasi kependudukan.
13. Melestarikan nilai sosial budaya.
14. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
15. Kewajiban lainnya diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Artinya makna dari otonomi daerah jika teralisasi semua dalam undang-undang tersebut tujuan dari Undang-Undang Dasar 1945 yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Maka tidak heran pelaksanaan otonomi daerah tersebut akan memberikan keuntungan buat rakyat yang tidak hanya untuk kepentingan golongan ataupun raja-raja kecil di daerah untuk mendapatkan kekuasaan dan kekayaan dengan mengatasnamakan masyarakat. Koesoema Atmadja berpendapat bahwa, “Menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundang-undangan (*regeling*) juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*).” Dalam literatur Belanda otonomi berarti

pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas membuat undang-undang sendiri (*zelfwetgeving*), melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*), mengadili sendiri (*zelfrechtspraak*) dan menindaki sendiri (*zelfpolitie*).

Artinya otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan kenegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Istilah otonomi mempunyai makna atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Dalam pemberian tanggung jawab terkandung dua unsur yaitu :

- a. Pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya.
- b. Pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu.

Dalam penyelenggaraan otonomi luas, urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah jauh lebih banyak apabila dibandingkan dengan urusan pemerintahan yang tetap menjadi wewenang pemerintah pusat. Otonomi bisa bertolak dari prinsip; semua urusan pemerintah pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan

sebagai urusan pusat, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 10 ayat (3)

Undang-Undang No. 32 tahun 2004, yaitu meliputi:

1. Politik luar negeri;
  2. Pertahanan;
  3. Keamanan;
  4. Yustisi;
  5. Moneter dan fiskal nasional; dan
  6. Agama.
2. Hakekat Pelaksanaan Otonomi Daerah dalam Undang-Undang

Persoalan kemiskinan dan ketertinggalan bukan merupakan satu-satunya masalah yang dihadapi dalam upaya pelaksanaan pengembangan wilayah. Partisipasi masyarakat dalam hal ini menjadi penting karena perubahan sistem yang sangat mendasar, yaitu dari sentralistik ke desentralisasi. Tetapi, permasalahannya adalah partisipasi merupakan hal baru dan asing bagi masyarakat, terutama bagi unit masyarakat terkecil di tingkat desa. Hampir tidak dapat dibayangkan bagaimana masyarakat desa berpartisipasi dalam pembangunan seperti misalnya merencanakan pembangunan berdasarkan kebutuhan-kebutuhan masyarakat setempat jangankan untuk duduk satu meja dengan aparat pemerintah dan berbagai kalangan dari strata yang beragam, urun rembuk (musyawarah) di tingkat Rukun Tetangga (RT) saja masyarakat awam cenderung untuk menyerahkan 'yang terbaik' kepada ketua RT atau tokoh masyarakat lainnya.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Pheni Chalid, *Otonomi Daerah Masalah, Pemberdayaan dan Konflik*, (Jakarta: Perpustakaan Nasional, 2005), hlm 39.

Menilik dari kenyataan tersebut, maka dapat dinyatakan bahwa partisipasi merupakan sesuatu yang mewah bagi masyarakat. Terlebih lagi, hubungan antara pemerintah dengan rakyat memiliki kesenjangan yang sangat jauh. Kesenjangan tersebut merupakan penghalang terbesar bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya. Selain kesenjangan hubungan antara pemerintah dengan rakyat, terdapat asumsi dasar masyarakat terhadap pemerintah yang juga belum berubah; pemerintah harus menyediakan kebutuhan rakyat, tanpa perlu adanya tuntutan dari bawah. Pola hubungan dan asumsi yang terlanjur melekat dalam benak masyarakat seperti inilah yang menjadi tantangan sekaligus hambatan dalam membangun sistem pemerintahan yang partisipatoris. Pembangunan yang bersifat bottom-up nyaris menjadi wacana yang sulit direalisasikan jika masyarakat masih berpikir dengan pola yang sentralistis. Walaupun masyarakat terlibat pada perencanaan pembangunan, biasanya yang dilakukan adalah pengajuan daftar keinginan. Hal ini menyebabkan pembangunan yang diharapkan bottom up dari tingkat perencanaan hingga pelaksanaan menjadi bias. Keinginan merupakan tuntutan yang muatan subjektifitasnya lebih tinggi daripada nilai objektifitasnya, karena keinginan seringkali jauh berada di atas kebutuhan objektif. Karenanya, pemerintah biasanya mengalami 'kebanjiran daftar keinginan' yang sangat sulit untuk diakomodasi dan direalisasikan.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, hlm. 40.

Dalam kurun waktu pelaksanaan otonomi daerah, pemerintahan daerah ditengarai banyak melakukan penyimpangan dan kesalahan persepsi mengenai otonomi daerah. Sebagian besar implementasi undang-undang pemerintahan daerah hanya mengedepankan orientasi keuangan dengan menciptakan berbagai peraturan daerah (perda) yang menekankan kepentingan ekonomi dari pada kepentingan pelayanan publik. Berbagai kasus pembatalan perda yang dilakukan pemerintahan pusat akhirnya muncul sebagai suatu kenyataan yang mesti diterima oleh pemerintah daerah.<sup>57</sup> Untuk itu mekanisme dalam pelaksanaan otonomi daerah hendaknya diilhami untuk benar-benar supaya sistem otonomi ini harus benar-benar terealisasi dengan benar hal yang menjadi sorotan berkaitan dengan otonomi daerah adalah proses pemilihan kepala daerah, pembuatan perda, dan pendanaan dalam pembangunan daerah, karena faktor tersebut menjadi esensial dan harus bisa terpenuhi supaya tujuan dari otonomi benar-benar tercapai. Karena penyelenggaraan pemerinthan di daerah didasarkan pada prinsip permusyawaratan yang dilakukan oleh masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Hal ini dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 pasal 1 angka (2) yang menyebutkan:

“Pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia

---

<sup>57</sup> Soekarwo, *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance*. (Surabaya: Airlangga University Press, 2007), hlm. 2-7

sebagaimana dimaksud dalam Unadang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Pasal ini mengandung pengertian bahwa setiap kebijakan mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berdasarkan aspirasi yang dikehendaki oleh masyarakat sesuai dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sehingga setiap keinginan masyarakat bisa terpenuhi. Maka makna dan pelaksanaannya dalam realita otonomi pelibatan masyarakat dalam menentukan pembangunan di suatu daerahnya menjadi sangat penting dan urgen, karena setiap suara individu masyarakat bisa tercermin dalam pelaksanaan daripada otonomi daerah itu sendiri.

Maka dalam pelaksanaan daripada sebuah otonomi daerah itu dapat berjalan dengan seksama dan sesuai potret yang terjadi akhir-akhir ini dapat tercermin dalam pelaksanaannya sebagai berikut:

a. Pemilihan Kepala Daerah

Esensi dari sebuah otonomi daerah adalah demokratisasi dalam politik, dimana daerah dibebaskan untuk memilih pemimpinnya tanpa harus melalui DPRD, hal itu tertera dalam Pasal 24 ayat (5) yang menyebutkan “bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada Pasal ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat didaerah yang bersangkutan”. Artinya makna dipilih langsung oleh rakyat inilah yang membedakan antara pemilihan kepala daerah di era orde baru dengan reformasi, dimana keterlibatan rakyat dalam menentukan arah

pembangunan daerahnya dimulai dengan partisipasi masyarakat, melalui pemilihan kepala daerah.

Pemilihan Kepala daerah langsung merupakan koreksi terhadap pemilihan kepala daerah yang dahulu. Pemilihan yang semula dilakukan oleh DPRD telah menimbulkan berbagai masalah, seperti intervensi pimpinan pusat partai politik, ketidaksesuaian aspirasi warga dengan pemilih DPRD yang kurang aspiratif. Disamping itu pemilihan yang dilakukan melalui DPRD mempunyai kelemahan-kelemahan, seperti tidak berlangsungnya pendidikan politik bagi rakyat daerah, tidak terdapat mekanisme pemilihan yang kompetitif, jujur, dan adil, mengabaikan kesetaraan politik, menutup lahirnya kepemimpinan daerah, dan akhirnya kepala daerah yang terpilih kurang peka terhadap kebutuhan masyarakat daerahnya.<sup>58</sup>

Pada ranah analisa pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah langsung setidaknya mengandung empat asumsi normatif. Pertama, terjadinya penarikan kedaulatan rakyat yang dulunya ada ditangan DPRD sekarang kembali mutlak ditangan rakyat sesuai dengan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 "DPRD memiliki fungsi legeslasi, anggaran dan pengawasan". Artinya DPRD sudah tidak memiliki kewenangan memilih kepala daerah. Kedua, sumber kekuasaan adalah rakyat. Penilaian terakhir dari segala tingkah laku, program kerja adalah rakyat. Ketiga, rakyat adalah subyek demokrasi.

---

<sup>58</sup> Saptopo Bambang Ikodar, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD, dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*, (Yogyakarta: FISIP UPN Vetran dan Yogyakarta Press, Yogyakarta. 2005), hlm. 84.

Artinya rakyat dapat memainkan peran dan posisi sebagai pelaku demokrasi melalui saluran-saluran yang tersedia, baik dalam proses pengambilan kebijakan publik maupun rekrutmen pemimpin politik. Demokrasi menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dan pendaayagunaanya melalui salauran-saluran yang tersedia. Akan tetapi, demokrasi juga merupakan barang mahal yang menghabiskan biaya pemilihan kepala daerah secara langsung di setiap daerah selalu menghabiskan triliunan rupiah dan memerlukan proses yang cukup pajang.<sup>59</sup>

Maka dari celah inilah para raja-raja kecil memanfaatkan proses demokrasi untuk mendapatkan kekuasaan, dengan cara menggunakan biaya kampanye politik yang begitu besar, dengan mengajak para investor untuk mendanai terlebih dahulu biaya kampanye dan ketika dirinya terpilih para investor tersebut dijanjikan sebuah proyek dalam pembangunan daerah tersebut, ada pula beberapa kepala daerah yang memasukan keluarganya atau para pendukung politiknya menduduki jabatan strategis di BUMD ataupun penempatan di birokrasi non struktural, sehingga banyak ketelibatan masyarakat hanya dipakai ketika untuk memperoleh suara, dan ketika pemilihan telah selesai para Kepala daerah sibuk untuk mengembalikan modal dalam politiknya tersebut.

Jika menginginkan menjadi atau dicalonkan Kepala Daerah setidaknya seorang calon tersebut harus bisa merenungi dan meresapi

---

<sup>59</sup> Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Filosofis, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Universitas Wahid Hasyim Semarang, Yogyakarta, 2005), hlm. 129.

apa yang tertera dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 58, di mana dalam pencalonannya seorang kepala daerah hendak memenuhi beberapa syarat, salah satunya yang tertera dalam poin 2 yaitu setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, cita-cita proklamasi 17 Agustus dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta pemerintah. Artinya seorang Kepala Daerah benar-benar menghayati dan memahami serta diimplikasikan dalam kehidupan sehari-hari, sehingga menjadi kebiasaan dan ketika menjadi pemimpin akan menjadi prinsip utama dalam membangun daerah untuk mensejahterakan masyarakat.

b. Pembentukan Peraturan Daerah

Hal yang sangat memilukan dan nampak sekali ketika banyak Perda yang telah dibatalkan oleh pemerintah pusat karena dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan memberatkan publik.<sup>60</sup> Kenyataan tersebut merupakan suatu realitas faktual dari kecenderungan yang justru tidak sesuai dengan semangat otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor. 32 tahun 2004 yang untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Tegasnya otonomi daerah telah dipahami secara salah dan melenceng dari spirit aslinya yang hendak mengembangkan kondisi yang menjadi potensi lokal.

---

<sup>60</sup> *Ibid.*

Untuk itu supaya dalam pelaksanaan otonomi daerah dapat terlaksana dengan benar dan terarah maka, pemerintah dalam pembentukan perda sangat diperlukan keterbukaan pemerintah, dengan adanya keterbukaan pemerintah terhadap publik dimungkinkan keterlibatan masyarakat untuk berpartisipasi, baik dari proses perancangan peraturan sampai dengan diberlakukannya suatu peraturan. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maupun perda dapat kita lihat dalam Pasal 96 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan “bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam pembentukaan peraturan perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud tersebut dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi atau, seminar, loka karya dan/atau diskusi.

Senada dengan hal tersebut, dalam Pasal 139 Ayat (1) Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 juga terdapat ketentuan “bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan perda”. Penjelasan Pasal 139 Ayat (1) tersebut menjelaskan bahwa hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD. Dari bunyi Pasal 96 Undang-Undang Nomor. 12

Tahun 2011 dan Pasal 139 ayat (1) Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004, serta penjelasannya dapat diketahui bahwa:

- 1) Masyarakat berhak memberikan masukan dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda;
- 2) Masukan masyarakat tersebut dapat dilakukan secara lisan atau tertulis; dan
- 3) Hak masyarakat tersebut dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD.<sup>61</sup>

Dengan dilibatkan masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah setidaknya akan memberikan pengawasan proses politik di daerah untuk dapat diawasi, karena secara langsung masyarakat tahu proses pembentukan suatu perda tinggal dalam pelaksanaan masyarakat menjadi pengawas secara langsung.

c. Sumber Pendanaan dalam Otonomi Daerah

Persoalan pemerintah daerah banyak kemiripan dengan pemerintah pusat khususnya mengenai kemampuan keuangan. Dalam alokasi sumber keuangan daerah, pokok permasalahannya adalah perimbangan antara pusat dan daerah. Umumnya, sebagian besar sumber keuangan daerah berupa bantuan pemerintah pusat. Hanya saja sebagian kecil merupakan pendapatan asli daerah. Hal ini jelas akan mengurangi sifat kemandirian pemerintah daerah dalam bidang keuangan.

---

<sup>61</sup> Tomy M. Saragih, *Konsep partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang dan Kawasan*, Jurnal Sasi Vol. 17 No. 3 Bulan Juli-September 2011, hlm. 12.

Maka jika mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sumber pendapatan daerah: berasal dari Pendapatan Asli Daerah terdiri atas: Hasil Pajak Daerah, Hasil Retribusi Daerah, Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan, lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, dan Dana Perimbangan. Dalam Pasal 6 Ayat (1) huruf a dan b Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, PAD antara lain bersumber dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Sebagai salah satu sumber penerimaan bagi Negara, pajak mempunyai arti dan fungsi yang sangat penting untuk proses pembangunan. Dalam hal ini pajak selain berfungsi *budgeter* juga dapat berfungsi *regulerend*. Ditinjau dari fungsi *budgeter*, pajak adalah alat untuk mengumpulkan dana yang nantinya akan digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah. Fungsinya sebagai pengatur (*regulerend*), pajak digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang letaknya di luar bidang keuangan dan fungsi mengatur ini banyak ditujukan kepada sektor swasta.<sup>62</sup>

Namun dalam kenyataan pemekaran yang terjadi pasca reformasi ini memiliki kesenjangan ekonomi yang begitu signifikan, sehingga implimentasi dari masalah sumber daya dan kekayaan alam yang dikelola tidak kunjung bisa memberikan kesejahteraan atau

---

<sup>62</sup> Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, (Bandung: PT Eresco Bandung, 1993), hlm. 205.

meningkatkan taraf hidup masyarakat, maka jika mau mengevaluasi terhadap daerah otonom yang telah dimekarkan setidaknya pemerintah harus dikaji dengan benar, bukan malah memekarkan kembali daerah otonom menjadi daerah tersendiri, karena dalam Pasal 6 ayat (1) sampai (3) mengatur hal tersebut bahkan dalam penggabungan tersebut harus dibuatkan Peraturan Pemerintah tersendiri. Namun realitanya pemerintah tidak pernah mengaplikasikan pasal ini dalam pengambilan keputusan terhadap daerah otonom, sehingga dalam otonomi daerah tersebut tidak memiliki evaluasi secara menyeluruh, tetapi hanya evaluasi untuk pemekaran kekuasaan para elit bukan kesejahteraan masyarakat.

Maka dari sini bisa dimaknai daripada desentralisasi transfer kekuasaan politik, fiskal, dan pemerintahan kepada pemerintah daerah. Sebuah pemerintahan belum terdesentralisasi kecuali kalau negara tersebut mengandung pemerintah daerah yang terpilih secara otonom yang mampu mengambil keputusan mengikat setidaknya dalam beberapa wilayah kebijakan. Desentralisasi juga bisa memunculkan pemerintahan seperti itu atau ia mencakup perluasan sumber daya dan tanggung jawab dari pemerintah daerah yang ada. Dan Pada prinsipnya desentralisasi itu mencakup aktivitas ekonomi, interaksi sosial, aktivitas politik, pembuatan keputusan, produksi, dan seterusnya. Jadi, ada buah pengakuan bahwa sebagian aktivitas harus terjadi pada tingkatan yang lebih tersentralisasi, tapi bebannya ada pada sentralisasi

pendukung mereka untuk membenarkan penggunaannya. Struktur dan proses yang terdesentralisasi menjadi normanya sebagai bentuk pembangunan kesejahteraan bagi kehidupan masyarakat.

## **B. Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah**

Pada Prinsipnya, Kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan yang sebelumnya tersentralisasi oleh pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi kekuasaan pemerintah dialihkan ke daerah supaya pembangunan serta pemerataan perekonomian bisa terealisasi dengan semestinya. Karena jika melihat dari kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka dengan adanya kebijakan otonomi daerah ini pemerintahan idealnya bergerak sebaliknya.

Dalam Pelaksanaan otonomi daerah dipengaruhi oleh faktor-faktor yang meliputi kemampuan si pelaksana, kemampuan dalam keuangan, ketersediaan alat dan bahan, dan kemampuan dalam berorganisasi. Otonomi daerah tidak mencakup bidang-bidang tertentu, seperti politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, dan agama. Bidang-bidang tersebut tetap menjadi urusan pemerintah pusat. Pelaksanaan otonomi daerah berdasar pada prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, dan keanekaragaman. Pelaksanaan otonomi daerah ada prinsip desentralisasi, dekonsentrasi dan pembantuan yang dijelaskan dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai berikut:

1. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
3. Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.<sup>63</sup>

Hal ini diberikan supaya untuk dapat mengatur kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan maka daerah tersebut disebut dengan daerah otonom. Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum untuk mempunyai batas daerah tertentu berwenang dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menuju prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara kesatuan Republik Indonesia.<sup>64</sup>

Maka dengan demikian kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan tidak hanya menyangkut pengalihan kewenangan dari atas ke bawah, tetapi juga perlu diwujudkan atas dasar prakarsa dari bawah untuk mendorong tumbuhnya kemandirian pemerintah daerah sebagai faktor yang menentukan keberhasilan kebijakan otonomi daerah. Dalam kultur masyarakat kita yang paternalistik, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah tidak

---

<sup>63</sup>Muhammad Suharjono, *Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah*, Jurnal Ilmu Hukum Vol. 10, No. 1. 2010. hlm 27.

<sup>64</sup>Haw. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1992), hlm 10.

berhasil apabila dibarengi dengan upaya sadar untuk membangun keprakarsaan dan kemandirian daerah sendiri.<sup>65</sup>

Untuk itu jika dilihat kewenangan daerah yang mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan yang dikecualikan dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (3), yaitu kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi, moneter, fiskal nasional dan agama. Maka tujuan utama dari desentralisasi mencakup dua hal yaitu:

1. Tujuan politik, yang dituju untuk menyalurkan partisipasi tingkat daerah untuk terwujud stabilitas politik nasional.
2. Tujuan ekonomis, yang dimaksudkan untuk menjamin bahwa pembangunan akan dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial.<sup>66</sup>

Maka Peraturan Daerah yang memayungi hukum tentang pemerintahan daerah dengan acuan pembentukan Peraturan Daerah sebagaimana didefinisikan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah.<sup>67</sup> Keberadaan Perda dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak lepas dari prinsip desentralisasi yang dilakukan

---

<sup>65</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm278.

<sup>66</sup>Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1996), hlm 21.

<sup>67</sup>UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. LN. No. 53 tahun 2001, TLN No. 4389, Pasal. 1 butir 7.

oleh Pemerintah Pusat. Disamping terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 45) Pasal 18 ayat (6), kewenangan pembuatan Perda juga terdapat dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Untuk materi muatan Perda diatur dalam Pasal 12 UU Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

“Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Disamping pengaturan dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Daerah yang membahas materi muatan Perda juga terdapat dalam Pasal 136 ayat (6) sampai dengan ayat (8) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut:

- 1) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan.
- 2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- 3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi...”

Dalam membuat suatu Perda ada batasan-batasan yang diberikan undang-undang terhadap Pemerintah Daerah, batasan pertama adalah soal kewenangan dan yang kedua adalah keberadaan Perda dalam hirarki perundang-undangan di Indonesia. Batasan kewenangan mencakup dua hal

pertama adalah batasan kewenangan yang dimiliki oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sedangkan yang kedua batasan kewenangan yang dimiliki oleh daerah yaitu Kabupaten/ Provinsi.

Untuk itu kaitanya dengan pembentukan Perda, wewenang yang dimiliki DPRD merupakan wewenang atributif, karena wewenang tersebut diberikan oleh undang-undang, khususnya UUNomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan ini tentunya tidak dapat dipisahkan dengan wewenang yang dimiliki oleh eksekutif, karena Perda hanya dapat dibentuk secara bersama-sama antara DPR dengan Pemerintah. Oleh karena itu, hubungan antara kedua lembaga ini disebut sebagai hubungan *partnership*, tidak ada sebuah produk Perda yang dibentuk oleh DPRD tanpa kerjasama dengan Pemerintah, sebaliknya tidak ada Perda tanpa DPRD.<sup>68</sup>

Maka sesuai dengan Pasal 42 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan kepada DPRD dan Pemerintah daerah untuk menjalankan kewenangan sebagai berikut:

- a) Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama.
- b) Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah.
- c) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.
- d) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
- e) Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.

---

<sup>68</sup>Suharjono, *Pembentukan...op.cit.*, hlm. 23.

- f) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
- g) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
- h) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- i) Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j) Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
- k) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Sedangkan batasan tentang kewenangan pemerintahan kabupaten dan atau kota sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan.
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang.
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum.
5. Penanganan bidang kesehatan.
6. Penyelenggaraan pendidikan.
7. Penanggulangan masalah sosial.
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan.
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah.
10. Pengendalian lingkungan hidup.
11. Pelayanan pertanahan.
12. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil.
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan.
14. Pelayanan administrasi penanaman modal.
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Dengan adanya kedua batasan kewenangan setiap Perda yang dilahirkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota haruslah dikeluarkan oleh DPRD bersama-sama dengan Pemerintah Daerah. Jika ada Perda yang lahir dengan tidak melibatkan salah satunya maka Perda tersebut dianggap batal demi hukum. Demikian pula soal kewenangan pemerintahan, Perda yang

dihasilkan tidak boleh melanggar kewenangan Pasal 14 ayat (2). Batasan kewenangan ini juga mengacu kepada jenis kewenangan yang diberikan, apakah dengan kewenangan delegasi (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) atau kewenangan atribusi (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*). Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau *Wet* (Undang-undang) kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan.<sup>69</sup>

Sedangkan delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik dinyatakan secara tegas atau tidak.<sup>70</sup>

Batasan kedua yang harus dipatuhi oleh suatu daerah adalah tentang hirarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hirarki peraturan perundang-undangan dalam aturan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar (UUD)
2. Undang-Undang/ Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang.
3. Peraturan Pemerintah.
4. Peraturan Presiden.
5. Peraturan Daerah yang meliputi:
  - a. Peraturan Daerah Propinsi yang dibuat oleh DPRD Propinsi bersama gubernur.

---

<sup>69</sup>Maria Farida Indrati Soeprpto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Cetakan Kelima (Jakarta: Kanisius, 2002), hlm 35.

<sup>70</sup>*Ibid.*

- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama bupati/walikota.
- c. Peraturan Desa/peraturan setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.

Disamping memenuhi syarat dalam konteks desentralisasi Perda juga harus memenuhi azas pembentukan hukum yang baik yang juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

1. Kejelasan tujuan.
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat.
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan.
4. Dapat dilaksanakan.
5. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan.
6. Kejelasan rumusan.
7. Keterbukaan.

### **C. Materi Muatan Pembentukan Peraturan Daerah**

Perda adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya.<sup>71</sup> Oleh karena itu materi Perda secara umum memuat antara lain:

1. Hal-hal yang berkaitan dengan rumah tangga daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan organisasi pemerintah daerah.
2. Hal-hal yang berkaitan dengan tugas dan pembantuan (*Mendebewindl*) dengan demikian Perda merupakan produk hukum dari pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, yaitu melaksanakan hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri

---

<sup>71</sup>Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001), hlm 136.

sekaligus juga Perda merupakan legalitas untuk mendukung Pemerintah Provinsi sebagai daerah otonom.<sup>72</sup>

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Wali Kota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Maka Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004, bahwa kedudukan sebagai unsur dari pemerintah daerah yang menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Kedudukan DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah, sekaligus menjalankan fungsi kontrol atau pengawasan terhadap Pemerintah Daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tugas dan wewenang DPRD antara lain<sup>73</sup>:

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan Kepala Daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan-perundang-undangan lain, Keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Kebijakan Pemerintah Daerah, dan Kerjasama Internasional di daerah;

---

<sup>72</sup>RosjidiRangga Widjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1998), hlm 23.

<sup>73</sup>Bagir Manan, *Menyongsong ...op.cit.*, hlm 70.

- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota;
- e. Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian Internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama Internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- i. Membentuk Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Keberadaan peraturan daerah merupakan bentuk dari pemberian kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, sebab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat diperlukan adanya peraturan lebih lanjut berupa peraturan daerah. Dalam pembentukan peraturan daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999 produk Perda yang dihasilkan hendaknya mencakup prinsip-prinsip sebagai berikut:

- (1) Kepala Daerah menetapkan Perda dengan persetujuan DPRD.
- (2) Perda dibentuk dalam rangka menyelenggarakan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi
- (3) Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak enam juta rupiah.
- (5) Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan.
- (6) Keputusan Kepala Daerah yang mengatur, dimuat dalam lembaran daerah.

- (7) Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda dan Keputusan Kepala Daerah).

Maka setelah UU No. 22 Tahun 1999 diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah ditegaskan bahwa Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang diatur oleh Undang-Undang yang menjadi wewenang Pusat. Hal ini tertera dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (3) UU. Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa Peraturan daerah tidak boleh memuat hal urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, seperti halnya:

1. Politik luar negeri.
2. Pertahanan.
3. Keamanan.
4. Yustisi.
5. Moneter dan fiskal nasional.
6. Agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>74</sup> Tetapi tetap menjunjung tinggi prinsip-prinsip dalam menjalankan peraturan daerah sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004, yaitu:

- a. Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.

---

<sup>74</sup>Ni'matul Huda, *Problemantika Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum UII Press, 2010), hlm 93.

- b. Perda dibentuk dalam rangka menyelenggarakan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- c. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- d. Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan.
- e. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka menyiapkan atau pembahasan Raperda.
- f. Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).
- g. Peraturan Kepala Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda.<sup>75</sup>
- h. Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran berita daerah.
- i. Perda dapat menunjukan pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda).
- j. Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintah dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintah. Maka dalam Pasal 13 dan 14 UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa urusan daerah yang mencakup skala daerah prioritas maka pemerintah daerah tersebut bertanggungjawab dan hanya mempunyai wewenang dalam mengeluarkan Perda bagi daerahnya, dan bagi daerah yang dibawahnya tidak bisa mengelak dari peraturan tersebut.

Adapun dalam pembuatan peraturan perundang-undangan beberapa syarat pembuatan harus mengadopsi syarat-syarat dalam pembuatan Perda supaya dalam pembuatan peraturan daerah tersebut dapat memenuhi dari tujuannya, adapun syarat-syarat tersebut, antara lain:

---

<sup>75</sup> Bagir Manan, *Menyongsong...op.cit.*, hlm70.

1. Syarat Filosofis, yaitu adanya hubungan nilai-nilai moral suatu bangsa sebagai pandangan hidup (kalau di Indonesia, terakumulasi dalam Pancasila).
2. Syarat Yuridis, yaitu adanya landasan hukum yang menjadi dasar dikeluarkannya suatu peraturan, disamping itu juga merupakan landasan bagi lembaga/badan yang mengeluarkan peraturan yang dibentuk.
3. Syarat sosiologis terbagi dua:
  - a. Formal, yaitu merupakan peraturan/hukum yang menjadi dasar peraturan/hukum bagi lembaga/badan untuk mengeluarkan peraturan tertentu.
  - b. Materiil, yaitu merupakan landasan dari segi (materi) sekaligus sebagai tinjauan dari segi ilmu hukum, khususnya dari segi sosiologi, yaitu sejauh mana peraturan/hukum dapat merubah kesadaran masyarakat terhadap hukum.

Dalam membentuk Peraturan Daerah baik yang diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 maupun menurut Pasal 137 UU No. 32 Tahun 2004, Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi antara lain: a. kejelasan tujuan; b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan; d. Dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; g. keterbukaan.<sup>76</sup> Selanjutnya

---

<sup>76</sup> Huda, *Problemantika Pembatalan...op.cit.*, hlm. 98-99.

mengenai materi muatan Perda dapat berasal dari beberapa sisi, antara lain:

- a. Berasal dari delegasi Undang-undang.
- b. Karena inisiatif daerah.
- c. Penjabaran dari adat.
- d. Penjabaran dari agama.<sup>77</sup>

Sedangkan dalam Pasal 1 ayat (13) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa:

“Materi Muatan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi dan hirarki Peraturan Perundang-undangan”.

Dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang ingin dicapai. Selain setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-udangnya, serta harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Karena peraturan perundang-undangan dibuat benar-benar untuk kebutuhan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Sistematika dan pilihan kata, terminologi serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dipahami sehingga dapat dimengerti tidak menimbulkan

---

<sup>77</sup> Suharjono, Pembentukan...*op.cit.*, hlm. 26.

multi tafsir yang sangat melebar dalam pelaksanaannya. Untuk itu dalam proses perencanaan, persiapan, penyusunan serta pembahasan bersifat transparan dan terbuka, supaya seluruh elemen masyarakat dapat mengetahui proses dalam pembentukan perundang-undangan dari semenjak perencanaan hingga implementasi. Kemudian Muatan materi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 harus mencerminkan:

- 1) Pengayoman;
- 2) Kemanusiaan;
- 3) Kebangsaan;
- 4) Kekeluargaan;
- 5) Kenusantaraan;
- 6) Bhineka Tunggal Ika;
- 7) Keadilan;
- 8) Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- 9) Ketertiban dan kepastian hukum; dan / atau
- 10) Keseimbangan, keserasian, keselarasan.

Selain asas diatas untuk Peraturan daerah dapat memuat asas lain sesuai dengan substansi Peraturan yang bersangkutan.<sup>78</sup> Karena setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat supaya kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara ini terlihat tentram, aman, serta dapat saling menghormati satu dengan yang lain khususnya dalam hal ini Peraturan daerah yang masih mengatur tentang peraturan-peraturan yang mengangkat atau melindungi kearifan lokal supaya tidak hilang dalam kehidupan modern seperti saat ini yang lebih mementingkan alkulturasi budaya dengan meninggalkan nilai-nilai budaya lokal. Selain

---

<sup>78</sup>Lihat Pasal UU No. 10 Tahun 2004 jo Pasal 138 No. 32 Tahun 2004.

itu setiaperaturan perundang-undang tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.<sup>79</sup>

Untuk itu dalam rangka mewujudkan tatanan yang tertib di bidang peraturan perundang-undangan di Indonesia, telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menyatakan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah Provinsi. Selain peraturan perundang-undangan yang telah diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga mengakui peraturan perundang-undangan lain yang dikenal dalam praktek kehidupan bernegara. Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 membuka kemungkinan adanya peraturan perundang-undangan lainnya yang ditetapkan oleh pimpinan lembaga atau badan negara seperti misalnya Peraturan Menteri. Berdasarkan Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011, menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

---

<sup>79</sup>Huda, *Problemantika Pembatalan ... op. cit.*, hlm. 100.

Dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa materi muatan yang diatur dengan undang-undang berisi:

1. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi :
  - a. Hak-hak asasi manusia
  - b. Hak dan kewajiban warga negara
  - c. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
  - d. Wilayah negara dan pembagian daerah;
  - e. Kewarganegaraan dan kependudukan; dan
  - f. Keuangan negara.<sup>80</sup>
2. Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
  - a. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
  - b. Tindak lanjut atas putusan mahkamah konstitusi; dan/atau
  - c. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

#### **D. Pengawasan Peraturan Daerah**

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 Pasal 1 ayat(1) bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.” Artinya dalam negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) segala kewenangan pemerintahan diletakkan pada satu

---

<sup>80</sup>Azis Syamsudin, *Praktek dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm 43.

pemerintahan dan dipusatkan pada organ-organ Pemerintah.<sup>81</sup> Kemudian Pasal 18 Ayat (1) menentukan: 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.

Maka dari prinsip ini pemerintah daerah memiliki hak untuk mengatur daerahnya guna memberikan penguatan terhadap pengaturan pemerintahan dengan langkah untuk mensejahterakan masyarakat dengan tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku, supaya dalam menjalankan pemerintahan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Melalui penyerahan atau pelimpahan dan penambahan urusan pemerintahan oleh pemerintah terhadap pemerintahan daerah tingkat atasnya menjadi urusan daerah otonom, dan urusan pemerintahan yang telah diserahkan dan dilimpahkan dan berada pada daerah tersebut mengakibatkan daerah mempunyai kebebasan untuk membentuk peraturan perundang-undangan ditingkat daerah dengan tujuan pemerintah supaya bisa saling kordinasi. Walaupun dengan adanya daerah-daerah yang memiliki otonomi luas tidaklah berarti daerah tersebut bebas melaksanakan kewenangannya, akan tetapi juga dilakukan pengawasan dari pemerintah. Karena Pengawasan (*toezicht, supervision*) merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari kebebasan berotonomi. Antara kebebasan dan kemandirian berotonomi di satu pihak dan pengawasan di pihak lain, merupakan dua sisi dari satu lembar mata uang

---

<sup>81</sup>Soehino, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketiga (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm 224.

dalam negara kesatuan dengan sistem otonomi (desentralisasi). Kebebasan dan kemandirian berotonomi dapat dipandang sebagai pengawasan atau kendali terhadap kecenderungan sentralisasi yang berlebihan. Sebaliknya pengawasan merupakan kendali terhadap desentralisasi berlebihan. Tidak ada otonomi tanpa sistem pengawasan.<sup>82</sup> Pengawasan dimaksud termasuk pengawasan oleh pemerintah terhadap peraturan daerah karena pengawasan itu sangat penting dan termasuk salah satu usaha untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan dan keserasian antara penyelenggaraan pemerintahan oleh daerah-daerah dengan pemerintah, serta menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna dalam suatu ikatan negara kesatuan. Pengawasan atas kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan sifatnya yang dikenal antara lain pengawasan terhadap Peraturan daerah.

Prinsipnya peraturan daerah ini sama dengan undang-undang yang lain sebagai produk legeslatif, sedangkan peraturan-peraturan dalam bentuk lain yang dikeluarkan oleh kepala daerah adalah produk regulasi. Perbedaannya antara peraturan daerah dengan undang-undang adalah dilihat dari segi ruang lingkup teritorial atau wilayah berlaku peraturan tersebut, yaitu peraturan yang dibuat tersebut adalah peraturan lokal atau nasional. Kalau peraturan tersebut itu berlaku nasional berarti undang-undang sedangkan jika peraturan itu hanya berlaku di daerah maka pemberlakuan Peraturan daerah itu hanya di teritorial daerah tersebut dan tidak berlaku secara nasional ataupun daerah lain.

---

<sup>82</sup>Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ...op.cit.*, hlm 153.

Oleh karena itu, produk legeslasi dilakukan antara legeslatif dan eksekutif di daerah yang berupa peraturan daerah tidak bisa dibatalkan sepihak saja oleh pemerintah pusat, karena pemerintah daerah dalam hal ini legeslatif dan eksekutif sama-sama dipilih oleh rakyat secara langsung dan mengetahui kondisi sosial masyarakat maka pembatalan peraturan daerah harus melihat keadaan tersebut supaya tidak menjadi negara yang totaliter.

Dalam sistem pengawasan secara umum termasuk pengawasan terhadap Perda ada dikenal dengan istilah preventif ini berasal dari kata “preventief” yang mempunyai makna suatu tindakan bersifat pencegahan<sup>83</sup> artinya sebelum suatu Perda diberlakukan maka dilakukan pengawasan dalam bentuk pencegahan agar perda yang bersangkutan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip umum pembentukan peraturan daerah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat atasnya dan kepentingan umum.

Dalam pengawasan perda dapat dilakukan dengan menentukan kriteria-kriteriatertentu. Dalam kepustakaan ilmu hukum, sejak zaman Indonesia baru merdeka dan diberlakukannya undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah, telah memiliki kriteria khusus atau tertentu, ada yang menyebut dengan tolok ukur objektif atau normatif yang berdasarkan pasal-pasal tertentu dalam UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, UU Nomor 18 Tahun 1968, UU Nomor 5 Tahun 1974 dan kriteria-kriteria tertentu atas Perda. Dalam peraturan perundang-undangan tertentu, seperti UU

---

<sup>83</sup>H.R.W. Gokkel dan N. Van der Wal, *Juridisch Latijn*, (Groningen: H.D. Tjeenk Willink, 1971), diterjemahkan oleh S. Adiwinta, *Istilah Hukum: Latin – Indonesia*, Cetakan Kedua (Jakarta: Intermedia, 1986), hlm 78.

Nomor 11 Drt/Tahun 1957, UU Nomor 12 Tahun 1957, dan UU Nomor 18 Tahun 1997 telah ditentukan secara tegas di mana Perda tentang pajak dan retribusi baru dapat berlaku setelah sebelumnya dilakukan pengesahan oleh pejabat yang berwenang. Artinya, selama ini walaupun tidak semua jenis perda memerlukan pengesahan terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang terdapat ketentuan yang mengatur mengenai hal-hal tertentu sehingga Perda baru dapat berlaku setelah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.<sup>84</sup>

Untuk itu jika mengacu dalam ketentuan Pasal 145 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang berwenang membatalkan peraturan daerah baik peraturan daerah provinsi atau peraturan daerah kabupaten/kota adalah pemerintah dalam hal ini adalah Presiden melalui Peraturan Presiden. Pembatalan ini sebagai bentuk dari pengawasan represif oleh pemerintah. Sedangkan menurut Pasal 186 ayat (5) pembatalan rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah kabupaten/kota dilakukan oleh Gubernur. Artinya, Gubernur berwenang membatalkan peraturan daerah baik secara represif maupun preventif. Selanjutnya, menurut Pasal 40 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah bentuk hukum pembatalan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota adalah melalui peraturan gubernur. Sedangkan Pasal 185 ayat (5) yang menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri dapat membatalkan Peraturan Daerah Provinsi tentang APBD dan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD. Mekanisme

---

<sup>84</sup>G. Kuntana Magnar, *Pokok-pokok Pemerintah Daerah Wilayah Administratif*, (Bandung: Armico, 1983), hlm 74.

peninjauan atau pengujian oleh Menteri Dalam Negeri ini dapat dikategorikan sebagai *executive review* yaitu mekanisme pengajuan peraturan daerah oleh Menteri Dalam Negeri selaku pejabat eksekutif tingkat pusat.<sup>85</sup>

Menurut Pasal 21 ayat (3) Permendagri 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, bentuk hukum pembatalan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota juga melalui peraturan Gubernur. Sejalan dengan itu menurut Pasal 70 ayat (3) Permendagri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah bentuk hokum pembatalan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota adalah melalui Peraturan Gubernur. Demikian pula menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bentuk hukum pembatalan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota adalah melalui Peraturan Gubernur. Kewenangan pengawasan ini sebagai bentuk pengawasan preventif. Jika diperhatikan bentuk hukum pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota melalui Peraturan Gubernur yang terdapat dalam peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 di atas sebagai penegasan dari Pasal 186 ayat (5) yang tidak menjelaskan bentuk hukum pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota. Maka tata pengelolaan pemerintahan yang baik untuk mengukur proses berjalannya pemerintahan tersebut, untuk itu jika dilihat dari Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 asas-asas penyelenggaraan pemerintahan mengacu pada:

- a. asas kepastian hukum;

---

<sup>85</sup>Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Cetakan Kedua (Jakarta: Sekertaris Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm 38.

- b. asas tertib penyelenggara negara
- c. asas kepentingan umum;
- d. asas keterbukaan;
- e. asas proporsionalitas;
- f. asas profesionalitas;
- g. asas akuntabilitas;
- h. asas efisiensi; dan
- i. asas efektivitas.

Penerapan Mekanisme tersebut juga dikaitkan dengan dasar pemikiran Indonesia adalah Negara kesatuan, sehingga dinilai rasional apabila pemerintah sebagai pemerintahan diberi kewenangan untuk mengendalikan sistem hukum di lingkungan pemerintahan daerah. Akan tetapi tidaklah rasional apabila pemerintah pusat dianggap tidak berwenang melakukan tindakan untuk mengatur dan mengendalikan pembentukan peraturan daerah yang tidak sejalan dengan maksud diadakannya mekanisme pembentukan peraturan daerah itu sendiri oleh pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Sepanjang untuk kepentingan nasional yang obyektif, mengapa pemerintah pusat tidak dapat melakukan kontrol dan pembinaan kepada unit-unit pemerintahan daerah?. Atas dasar pemikiran yang demikian itulah maka pemerintah pusat diberi kewenangan untuk membatalkan peraturan daerah dengan peraturan presiden.<sup>86</sup>

Maka pemberian kewenangan pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota kepada Presiden menjadi kurang efektif dan efisien, tidak proporsional, tidak berorientasi kepada kepentingan umum dan tidak

---

<sup>86</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press dengan PT Syaamil Cipta Media, 2006), hlm 98.

memberikan kepastian hukum.<sup>87</sup> Mengapa demikian, karena dengan kewenangan pengawasan peraturan daerah kabupaten/kota ada pada Presiden akan memperpanjang rentang kendali terhadap pengawasan peraturan daerah kabupaten/kota yang akan memperlambat proses pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota tersebut. Mengingat begitu banyak daerah kabupaten/kota di Indonesia yang harus diawasi oleh Presiden, maka akan semakin menambah beban kerja Presiden. Sehingga proses pengawasan menjadi kurang efektif dan efisien. Selain itu dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Peraturan Daerah jelas disebutkan sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang resmi dengan hirarki dibawah undang-undang. Sepanjang suatu norma hukum dituangkan dalam bentuk peraturan sebagaimana dimaksud UU No. 10 Tahun 2004 tersebut, dan tingkatannya berada di bawah undang-undang, maka sebagaimana ditentukan oleh Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, pengujian hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung.<sup>88</sup> Dalam Pasal 11 ayat (2) huruf b UU No. 4 Tahun 2004 ditegaskan Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Adapun alasan Mahkamah Agung menyatakan tidak sahnya suatu peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang ada 2 macam: (1) Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau (2) pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. Kemudian dalam Pasal 31 ayat (4) UU No. 5 Tahun

---

<sup>87</sup>A. Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, (Jakarta: PT Buku Kita, 2008), hlm 94.

<sup>88</sup>Huda, *Problematika ... op. cit.*, hlm 289.

2004 ditegaskan bahwa peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah tidak mempunyai kekuatan mengikat.<sup>89</sup>

Secara teknis pengertian “menyatakan tidak sah” berbeda dengan “menyatakan batal” (*van rechtwege nietig, null and void*), mengandung makna ketentuan tersebut dianggap tidak pernah ada. Segala akibat hukum yang timbul harus dianggap tidak pernah ada, dan semua keadaan harus dipulihkan pada keadaan semula.<sup>90</sup>

Selain itu menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, salah satu jenis peraturan dalam hirarki peraturan perundang-undangan adalah undang-undang tersebut sesuai dengan hirarkinya. Artinya, peraturan daerah telah resmi menjadi salah satu peraturan perundang-undangan di Indonesia. Mengingat penyusunan atau pembentukan peraturan Perundang-undangan dalam hal ini peraturan daerah harus tunduk kepada aturan-aturan dan proses ataupun prosedur yang ditetapkan untuk pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya. Di samping itu pengembangannya harus tetap berjalan di atas prinsip-prinsip dasar pengembangan hukum nasional pada umumnya.

Maka apabila dikaitkan dengan kewenangan Mahkamah Agung dalam memutuskan tentang peraturan daerah sebagai bentuk persidangan tingkat kasasi, putusan Mahkamah Agung tidak sampai pada keputusan membatalkan, tetapi hanya menyatakan tidak sah karena peraturan daerah tersebut

---

<sup>89</sup>Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam UU No. 4 Tahun 2004*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum UII Press, 2007), hlm 129.

<sup>90</sup>*Ibid.*, hlm 129-130.

bertentangan dengan undang-undang atau peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.<sup>91</sup>

Mengikuti Mahkamah Agung melaksanakan pengawasan repersif atas Perda mengandung segi-segi positif. Pertama, membatasi kewenangan pejabat administrasi negara yang lebih tinggi tingkatannya, untuk mencampuri pelaksanaan wewenang, tugas, dan tanggung jawab pemerintah daerah yang lebih rendah. Kedua, putusan diambil alih sebuah badan netral yang tidak mungkin mempunyai kepentingan atas pembatalan atau penolakan pembatalan suatu keputusan Pemerintah Daerah atau salah satu alat kelengkapan pemerintahan daerah. Ketiga, pertimbangan-pertimbangan hukum yang lebih menjamin obyektifitas isi suatu putusan.<sup>92</sup>

Untuk itu dalam rangka untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan untuk melindungi konstitusi dalam menaeknisme *judicial review* hakim berhak melarang dan membatalkan tindakan-tindakan pemerintah yang:

- a. Dilakukan secara sewenang-wenang (*abitratry*), semau-maunya dan berganti-ganti (*capricious*), penyalahgunaan wewenang dikresioner (*abuse of deeiscretion*) dan lain-lain tindakan yang tidak sesuai dengan hukum.
- b. Bertentangan dengan hak-hak konstitusional, bertentangan dengan wewenang/kekuasaan, *privilege* atau imunitas.
- c. Melampaui batas wewenang yang telah ditentukan oleh undang-undang atau tidak didasarkan pada suatu hak apapun.
- d. Dilakukan tanpa memperhatikan atau menuruti prosedur yang telah ditentukan oleh hukum.
- e. Tidak didukung oleh kebenaran di dalam fakta-fakta persoalan yang bersangkutan yang merupakan suatu “*subtiasial evidence*” dalam tindakan pemerintah tersebut.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup>Huda, *Problematika ... op. cit.*, hlm. 299.

<sup>92</sup>Bagir Manan, *Hubungan Antar Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi Program Doktorat, Fakultas Pascasarjana Universitas Pajdjadjaran, Bandung, 1990, hlm. 186. Lihat juga, Huda, *Problematika*, hlm. 300.

<sup>93</sup>Ni'matu Huda, *Hukum Pemerintahan ... op. cit.*, hlm. 119-120.

Selain itu pula kontrol hakim tidak boleh memasuki ruang lingkup yang termasuk wewenang diskresioner pemerintah, dan harus berhenti sampai aspek legalitasnya saja dari suatu tindakan pemerintah. Sekalipun pejabat administratif itu mempunyai wewenang diskresioner, tetapi bilamana pelaksanaan wewenang itu adalah sedemikian rupa hingga merugikan hak-hak asasi seseorang individu, maka hakim dapat melarang atau membatalkannya dengan alasan “*abuse of discretion*”.<sup>94</sup> Untuk itu dalam praktek penerapan tersebut maka hakim tidak cukup hanya menilai dari segi hukum saja, tetapi dalam beberapa kasus maka hakim harus meluas dalam penilaian terhadap fakta-fakta, sehingga batas-batas antar *legality control* dengan *opportunity control* menjadi kabur.

#### **E. Hubungan Pajak, Retribusi dan APBD**

Seiring dengan bergulirnya otonomi daerah, telah merubah paradigma penyelenggaraan pemerintahan di daerah di mana kekuasaan yang bersifat sentralistik berubah menjadi desentralistik dengan memberikan otonomi yang seluas-luasnya sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah selanjutnya disingkat dengan sebutan UU No. 22/1999, kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 selanjutnya disingkat dengan sebutan UU No. 32/2004. Perubahan kebijakan pengaturan pemerintahan daerah tersebut diselaraskan dengan adanya perubahan kebijakan terhadap pajak dan retribusi daerah sebagai

---

<sup>94</sup>*Ibid*, hlm. 120.

landasan bagi daerah dalam menggali potensi pendapatan daerah khususnya pendapatan asli daerah, yakni undang-undang Nomor 18 Tahun 1987 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah selanjutnya disingkat dengan sebutan UU No. 18/1987, kemudian dirubah dengan undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1987 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, selanjutnya disingkat dengan sebutan UU No. 34/2000.

Perubahan berbagai kebijakan nasional sebagaimana dimaksud membawa harapan besar bagi daerah untuk membangun daerahnya dengan menggali potensi daerahnya masing-masing sebagai sumber pendapatan daerah, khususnya pendapatan asli daerah. Harapan dari daerah tersebut merupakan hal yang wajar, karena diberikannya berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya dibarengi dengan muatan kewenangan untuk mengurus keuangannya secara otonom dalam membiayai penyelenggaraan otonomi, baik dalam menggali sumber-sumber keuangan, pemanfaatannya serta pertanggungjawabannya.

Pajak dan retribusi daerah merupakan dua dari beberapa sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) di mana dua elemen ini yang memiliki kontribusi terbesar bagi sumber penerimaan daerah yang dapat dilihat di dalam Anggaran dan Pendapatan Asli Daerah (APBD) yang merupakan rencana kegiatan pemerintah daerah yang dituangkan dalam bentuk angka dan

menunjukkan adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal dan biaya yang merupakan batas maksimal untuk suatu periode anggaran.<sup>95</sup>

Untuk itu selama ini pajak dan retribusi daerah sering menjadi tumpuan sumber PAD, hal ini terlihat dari beberapa daerah yang menerapkan banyak pajak dan retribusi dengan alasan untuk menambah kas dan APBD daerahnya. Devas dalam Supramono<sup>96</sup> mengemukakan bahwa seringkali terjadi pengenaan beban pajak yang melebihi kemampuan bayar masyarakat akibatnya banyak investor dalam maupun luar negeri menjadi enggan untuk melakukan investasi di daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus selektif menggali sumber pendapatan yang berasal dari pajak dan retribusi daerah dengan melakukan identifikasi potensi masing-masing komponen pajak dan retribusi daerah. Dikatakan sebuah daerah memiliki ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom yang mampu berotonomi sendiri terletak pada kemampuan keuangan daerah. Artinya, daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan Pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD khususnya pajak dan retribusi daerah harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan Pusat dan Daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara. Berkaitan

---

<sup>95</sup>Abdul Halim, *Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah*, Edisi Pertama, (Jakarta: Salembaempat, 2002), hlm.57.

<sup>96</sup>Devas, Nick., et.al, *KeuanganPemerintah Daerah di Indonesia*, (Jakarta: UI Press, 1989), hlm. 98.

dengan hal tersebut, optimalisasi sumber-sumber PAD perlu dilakukan untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah. Untuk itu diperlukan intensifikasi dan ekstensifikasi subyek dan obyek pendapatan. Dalam jangka pendek kegiatan yang paling mudah dan dapat segera dilakukan adalah dengan melakukan intensifikasi terhadap obyek atau sumber pendapatan daerah yang sudah ada terutama melalui pemanfaatan teknologi informasi. Dengan melakukan efektivitas dan efisiensi sumber atau obyek pendapatan daerah, maka akan meningkatkan produktivitas PAD tanpa harus melakukan perluasan sumber atau obyek pendapatan baru yang memerlukan studi, proses dan waktu yang panjang. Dukungan teknologi informasi secara terpadu guna mengintensifkan pajak mutlak diperlukan karena sistem pemungutan pajak yang dilaksanakan selama ini cenderung tidak optimal. Masalah ini tercermin pada sistem dan prosedur pemungutan yang masih konvensional dan masih banyaknya sistem berjalan secara parsial, sehingga besar kemungkinan informasi yang disampaikan tidak konsisten, versi data yang berbeda dan data tidak *up-to-date*. Permasalahan pada sistem pemungutan pajak cukup banyak, misalnya: baik dalam hal data wajib pajak/retribusi, penetapan jumlah pajak, jumlah tagihan pajak dan target pemenuhan pajak yang tidak optimal. Maka Fokus perhatian berkenaan dengan pembiayaan dalam penyelenggaraan otonomi daerah bertumpu pada persoalan pendapatan daerah yang berasal dari berbagai jenis sumber. Artinya pendapatan daerah merupakan cerminan dari kemampuan daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Pasal 157 UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan:

“Sumber pendapatann daerah terdiri atas:

- a. Pendapatan asli daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu:
  - 1) Hasil pajak daerah;
  - 2) Hasil retribusi daerah;
  - 3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
  - 4) lain-lain PAD yang sah;
- b. Dana perimbangan; dan
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.”

Jika menelusuri ketentuan Pasal 157 tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa di antara sumber pendapatan daerah tersebut, hanya ”Pendapatan Asli Daerah” yang merupakan sumber pembiayaan sebagai indikasi atau ketegasan sumber pendapatan daerah yang otonom. Sebab sumber pendapatan daerah yang berupa dana perimbangan merupakan hasil penerimaan yang didasarkan persentase perimbangan tertentu yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Adapun lain-lain pendapatan daerah yang sah ditentukan oleh ukuran yuridis yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Selanjutnya diantara komponen Pendapatan Asli Daerah, perlu dicermati komponen pajak daerah dan retribusi daerah aspek yuridis yang berimplikasi terhadap peranannya dalam memberikan kontribusi terhadap pendapatan asli daerah (PAD). Kajian yuridis landasan pajak daerah dan retribusi daerah harus ditetapkan dalam sebuah undang-undang sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 158 UU No.32/2004 : ” Pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan Undang-Undang yang pelaksanaannya di daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah”.

Adapun undang-undang yang dimaksud Pasal 158 ayat (1) UU No. 32/2004 adalah UU No. 18/1987 sebagaimana telah diubah dengan UU No.

34/2000. Dengan demikian pengaturan secara yuridis tersebut tidak luput untuk dibahas terhadap dinamika perubahan pengaturannya. Di samping landasan hukum berupa undang-undang, patut ditelusuri secara yuridis peraturan pelaksanaannya, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah selanjutnya disingkat dengan sebutan PP No. 65/2001 dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah selanjutnya disingkat dengan sebutan PP No. 66/2001. Pelaksanaan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah tersebut dilakukan melalui produk hukum berupa peraturan daerah, selanjutnya disingkat dengan sebutan Perda.

Pada sisi lain berjalannya pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya bagi daerah dalam membiayai daerah, memberikan peluang untuk menggali potensi daerah melalui pungutan daerah berupa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai sumber pendapatan asli daerah ke dalam penetapan kebijakan hukum berupa Perda tentang Pajak dan Retribusi. Maka dengan adanya Perda Pajak dan Retribusi kerangka teori hukum, menempatkan fungsi Perda tentang Pajak dan Retribusi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pada fungsi anggaran, fungsi pengaturan, dan fungsi distribusi.<sup>97</sup> Maksudnya dari fungsi-fungsi tersebut pertama-tama perda pajak dan retribusi adalah fungsi anggaran yang erat kaitannya dengan fungsi perencanaan. Dengan fungsinya yang demikian, maka pajak dan retribusi mempunyai posisi yang strategis bagi kegiatan pembangunan yang diinginkan di daerah. Kegagalan memenuhi

---

<sup>97</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press. 1995), hlm. 28.

target penerimaan sesuai dengan anggaran, akan berpengaruh terhadap pelaksanaan perencanaan pembangunan yang telah ditetapkan. Muara akhir semuanya ini adalah kegagalan bagi daerah dalam melaksanakan misinya mengembangkan dan meningkatkan pembangunan dalam rangka kesejahteraan rakyat di daerah.

Fungsi kedua perda pajak dan retribusi sehubungan dengan anggaran adalah fungsi pengaturan. Dalam hal ini pemerintah daerah harus menetapkan pengaturan yang jelas tentang jenis maupun besarnya tarif pajak dan retribusi yang dibebankan kepada rakyat. Pengaturan yang dituangkan dalam perda harus dapat menjamin kepastian hukum bagi rakyat di daerah. Makna kepastian hukum dalam fungsi pengaturan adalah tidak boleh ada tumpang tindih antara sebuah jenis pajak atau retribusi lainnya yang diikuti dengan kejelasan wewenang pemerintah provinsi dan wewenang kabupaten atau kota. Fungsi ketiga perda pajak dan retribusi sebagai instrumen anggaran adalah fungsi distribusi. Pemda memainkan peran sebagai fasilitator yang baik dalam distribusi kenyamanan kepada rakyat dengan prinsip “saling dukung” (subsidi silang). Peranan ini tidak dapat lepas dari rasionalitas “prinsip keadilan” dalam proses distribusi penikmatan fasilitas yang dibiayai dari pajak dan retribusi.

Selain itu makna Kebijakan pajak dan retribusi merupakan bagian dari kebijakan publik (umum) yang diambil pemerintah sejalan sebagai cerminan kehendak rakyat dalam mencapai tujuan negara. Konsekuensi lanjut terhadap hal di atas bagaimana pemerintah dapat menyelenggarakan fungsi pajak (*budgeter dan reguler*). Pola perumusan kebijakan pajak dan retribusi daerah

sebagai sumber pendapatan daerah didasarkan pada pola kebijaksanaan nasional yang diakomodir dalam berbagai peraturan perundang-undangan nasional, sebagai berikut:

1. Undang Undang Dasar 1945, khusus berkenaan dengan pajak secara umum diakomodir dalam Pasal 23A yang menyatakan "pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang". Norma yang demikian mempunyai makna bahwa segala sesuatu pungutan yang menjadi beban rakyat harus sepengetahuan rakyat melalui representasinya di lembaga perwakilan rakyat. Persoalan pajak dan retribusi daerah masuk dalam lingkup konstitusional yang dimaksud di atas, sehingga perlu ada pengaturan umum tentang pajak dan retribusi daerah ke dalam undang-undang.
2. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah selanjutnya disingkat dengan sebutan UU No. 28/ 2009 merupakan undang-undang terbaru yang mengatur pajak dan retribusi daerah menggantikan UU No. 18/1997 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34/2000.

Dalam Undang-Undang Pajak dan Retribusi Daerah telah ditetapkan beberapa jenis pajak daerah yang dapat dipungut oleh daerah. Jenis pajak tersebut antara lain: Pertama, Pajak Hotel dan Restoran; Kedua, Pajak Hiburan; Ketiga, Pajak Reklame; Keempat, Pajak Penerangan Jalan; Kelima, Pajak Pengambilan dan Pengelolaan Bahan Galian Golongan C; Keenam, Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. Selain jenis pajak

di atas, pemerintah daerah dilarang melakukan pungutan pada Pasal 2 ayat (3) dan jika potensinya kurang memadai juga tidak perlu dilakukan pemungutan pada Pasal 2 ayat (4). Posisi ini dianggap sebagai sikap dilematis terhadap ketentuan ini sangat di mana sangat membatasi kreasi daerah yang dalam realitas sering dilakukan, dan di sisi lain hal ini cukup memberikan perlindungan hukum bagi rakyat untuk tidak dipungut berbagai jenis pajak daerah yang tidak mempunyai validitas normatif dan legitimasi dari masyarakat.<sup>98</sup>

Berlakunya undang-undang baru ini pada hakekatnya menjadi angin segar bagi daerah untuk bersemangat melakukan berbagai penataan kembali produk hukum daerah yang mengatur tentang pajak dan retribusi. Untuk melakukan penataan tersebut tentu harus memperhatikan berbagai hal yang telah diatur dalam berbagai pasal dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009. Untuk hal ini, maka harus diperhatikan ketentuan Pasal 179 dan Pasal 180 yang mengatur sebagai berikut: Pada saat undang-undang ini berlaku, Pajak dan Retribusi yang masih terutang berdasarkan Peraturan Daerah mengenai Pajak Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan jenis pajak kabupaten atau kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2), dan Peraturan Daerah tentang Retribusi mengenai jenis Retribusi Jasa Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 110 ayat (1), jenis retribusi Jasa Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127, dan jenis retribusi Perizinan Tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 141, sepanjang tidak diatur dalam

---

<sup>98</sup>Himawan Estu Bagijo, *Pajak dan Retribusi Daerah Sebagai Sumber Pendapatan Daerah (Studi Kasus Kabupaten /Kota dan Pemerintahan Propinsi Jawa Timur*, Jurnal Prespektif, Vol. XVI No. 1 Tahun 2011, hlm. 13.

Peraturan Daerah yang bersangkutan masih dapat ditagih selama jangka waktu 5 (tahun) terhitung sejak saat terutang. Selain itu Pasal 180 (1) Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah mengenai jenis pajak provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan jenis Pajak kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) masih tetap berlaku untuk jangka waktu 2 (dua) tahun sebelum diberlakukannya Peraturan Daerah yang baru berdasarkan Undang-Undang ini; (2) Peraturan Daerah tentang retribusi daerah jenis Retribusi Jasa Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 110 ayat (1), jenis Retribusi Jasa Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127, dan jenis Retribusi Perizinan Tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 141, masih tetap berlaku untuk jangka waktu 2 (dua) tahun sebelum diberlakukannya Peraturan Daerah yang baru berdasarkan undang-undang ini.

Mencermati isi ketentuan peralihan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tersebut, maka tidak dapat ditawar lagi bahwa jangka waktu berlakunya perda pajak dan retribusi adalah 2 (dua) tahun. Jadi siap atau tidak, pemerintah daerah harus menghentikan semua jenis pemungutan pajak dan retribusi yang tidak sesuai dengan ketentuan di atas.

Untuk itu dengan adanya ketentuan otonomi dan peraturan tersebut, maka dalam kebijakan pembangunan di daerah, pemerintah daerah semakin dituntut untuk mampu membiayai pelaksanaan pembangunan daerah dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sejalan dengan kemajuan pembangunan nasional, tetapi dalam kenyataannya bahwa tidak semua daerah mampu membiayai dirinya sendiri, hal ini disebabkan karena disamping pemberian

otonomi daerah yang kurang jelas, juga keterbatasan Sumber Daya Alam (SDA) dan Sumber Daya Manusia (SDM) yang ada di daerah. Akibatnya pemerintah daerah sangat mengandalkan sumber pembiayaan pembangunan yang berasal dari pemerintah pusat, hal ini terlihat di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bahwa sekitar dua pertiga dari total pengeluaran pemerintah daerah dibiayai dari bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat.

**BAB III**

**PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH TENTANG RETEREBUSI**

**UNTUK MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH**

**A. Kondisi Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Barat**

Provinsi Nusa Tenggara Barat merupakan wilayah kepulauan yang terdiri atas dua pulau besar, yaitu Pulau Lombok dan Pulau Sumbawa serta pulau-pulau kecil di sekitarnya. Keadaan topografi daerah menunjukkan bahwa di Pulau Lombok bagian utara terdiri atas pegunungan, dengan ketinggian antara 0-3.726 meter, sedangkan pada bagian tengah merupakan dataran rendah yang subur berupa daerah persawahan dengan ketersediaan air yang cukup sepanjang tahun, serta di bagian selatan merupakan bagian yang berbukit-bukit dan kering dan sebagian berupa sawah tadah hujan.<sup>99</sup>

Untuk Pulau Sumbawa pada umumnya merupakan daerah perbukitan dan pegunungan kecuali sebagian kecil merupakan dataran yang memanjang sepanjang pesisir selatan. Iklim daerah Nusa Tenggara Barat yang termasuk tropis, dengan suhu udara antara 18°C - 33°C, dengan curah hujan antara 1.000 - 2.000 milimeter per tahun. Keadaan iklim dan sumber air di Pulau Lombok jauh lebih baik dibandingkan dengan iklim rata-rata di Pulau Sumbawa. Keadaan tersebut mempengaruhi pola penyebaran penduduk dan kegiatan pertanian di Nusa Tenggara Barat. Dewasa ini sekitar dua pertiga dari penduduk dan lahan pertanian yang produktif terdapat di Pulau Lombok

---

<sup>99</sup> Sumber Badan Pusat Statistik Provinsi Nusa Tenggara Barat 2015.

yang luasnya hanya seperempat dari seluruh wilayah Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat.

Provinsi Nusa Tenggara Barat terdiri dari 8 kabupaten, 2 kota, 116 kecamatan dan 1.141 desa/kelurahan. Kabupaten Sumbawa memiliki kecamatan terbanyak, yaitu 24 kecamatan. Sedangkan Kabupaten Lombok Timur memiliki wilayah administrasi desa/kelurahan terbanyak dengan 254 desa/kelurahan dengan jumlah kecamatan sebesar 20 kecamatan. Jumlah seluruh kecamatan di Pulau Sumbawa sebanyak 63 kecamatan, lebih banyak dari Pulau Lombok sebanyak 54 kecamatan sedangkan untuk jumlah desa/kelurahan berbanding terbalik dengan jumlah seluruh kecamatan di Pulau Sumbawa. Jumlah seluruh desa/kelurahan di Pulau Lombok ada 598 desa/kelurahan lebih banyak dari Pulau Sumbawa sebanyak 548 desa/kelurahan.<sup>100</sup>

Dalam pembangunan sektor pertanian Provinsi NTB terus ditingkatkan supaya lebih mampu menghasilkan pangan dan bahan mentah yang cukup bagi pemenuhan kebutuhan rakyat, dan dapat meningkatkan daya beli rakyat dan mampu melanjutkan proses industrialisasi. Hal demikian merupakan tindakannya dari hak yang diakui oleh Undang-Undang Dasar 1945, pada Pasal 27 ayat (2), yaitu “tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan yang layak dan kehidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Dengan demikian maka usaha pertanian yang dilaksanakan sebagai bagian dalam usaha pemanfaatan sumber daya alam untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.

---

<sup>100</sup>*Ibid.*

Sebagai salah satu potret daerah yang sangat plural di kawasan Nusantara. Provinsi Nusa Tenggara Barat yang juga dijuluki Bumi Gora ini selain memiliki tiga etnis asli yaitu etnis Sasak yang mayoritas berdomisili di Pulau Lombok serta etnis Samawa dan Mbojo yang umumnya berdomisili di Pulau Sumbawa, juga terdapat belasan etnis pendatang yang memeluk agama berbeda-beda. Islam merupakan agama yang dianut oleh mayoritas penduduk oleh ketiga etnis asli tersebut maupun oleh warga etnis lainnya. Jumlah penduduk Muslim tercatat 4.599.892, Katolik, 18.079 Protestan 17.159.<sup>101</sup>

Dalam bidang pendidikan Pada tahun ajaran 2013/2014 jumlah murid yang bersekolah di Provinsi NTB tercatat sebanyak 974.678 orang, terdiri dari 821.002 murid sekolah negeri dan 153.676 murid sekolah swasta. Jumlah terbanyak, sebesar 533.009 merupakan murid sekolah dasar, Angka Partisipasi Kasar (APK) Tingkat Sekolah Dasar Provinsi NTB tahun 2013/2014 mencapai 110,57 dengan capaian tertinggi di Kabupaten Dompu yang mencapai 121,05. Untuk memenuhi kebutuhan pendidikan bagi penduduk yang mengalami keterbatasan fisik dan mental, terdapat 31 Sekolah Luar Biasa (SLB), dan 538 orang guru atau tenaga pengajar yang hampir tersebar di seluruh kabupaten/kota di Nusa Tenggara Barat.<sup>102</sup>

Dalam bidang pertambangan, Provinsi Nusa Tenggara Barat memiliki potensi bahan galian, seperti batu apung, batu kapur, tanah liat, perlit, batu gamping dan kaolin; serta mineral, seperti timah hitam, emas, tembaga, pasir besi, dan perak. Batu apung memiliki potensi yang sangat besar dengan

---

<sup>101</sup> Sumber Kanwil Kemenag NTB 2015.

<sup>102</sup> Sumber Badan Pusat Statistik Provinsi Nusa Tenggara Barat 2015.

lokasinya tersebar di Pulau Lombok, sedangkan bahan tambang lainnya belum banyak yang dieksploitasi. Selain itu, Nusa Tenggara Barat juga memiliki potensi minyak dan gas bumi, serta panas bumi yang cukup besar.

Dalam sektor pariwisata Nusa Tenggara Barat adalah salah satu provinsi di Indonesia yang mengandalkan sektor tersebut sebagai PAD setelah migas. Pengembangan sektor pariwisata sebagai andalan kedua dengan alasan bahwa NTB memiliki kondisi alam dan kekayaan budaya yang sangat beragam. Selain itu NTB berada pada posisi strategis yang diapit oleh Pulau Dewata (Bali) di sebelah barat dan Pulau Komodo di sebelah timur. Berdasarkan alasan tersebut pemerintah daerah hendak menjadikan NTB Daerah Tujuan Pariwisata kedua setelah Bali.<sup>103</sup> Maka dengan menekankan sektor pariwisata sebagai sektor andalan dalam pembangunan, maka sektor pariwisata di NTB harus ditingkat dan diatur dengan aturan yang tertulis. Dengan tujuan seluruh elemen masyarakat harus benar-benar dilakukan dengan benar guna pembangunan NTB kedepannya.

Untuk itu dalam meningkatkan sektor pariwisata maka pemerintah NTB mengeluarkan kebijakan melalui SK Gubernur NTB No. 133/1984.<sup>104</sup> Kemudian pada tahun 1989, pemerintah NTB menetapkan sebanyak 15 lokasi sebagai lokasi kawasan pariwisata.<sup>105</sup> Lalu kemudian pada tahun 1994

---

<sup>103</sup> Abd. Karim, *Kapitalisasi Pariwisata dan Marginalisasi Masyarakat Lokal di Lombok*, (Yogyakarta: Genta Press, 2008), hlm 3.

<sup>104</sup> Yakni mengatur tentang penunjukan lokasi dan pengaturan penggunaan tanah pengembangan pariwisata di Provinsi NTB.

<sup>105</sup> Beberapa kawasan tersebut, di antaranya: Senggigi, Gili Gede, Surnadi, Kuta, Selung Blanak, Sade (Rambitan), Gili Indah, Gunung Rinjani, Gili Salut, Moyo Pantai Maluk, Pantai Hu'u, Gunung Tambora, Bima dan Sape. Penetapan kawasan ini didasarkan pada SK. Gubernur NTB No. 20/1989 tentang penetapan lokasi kawasan pariwisata.

ditingkat kabupaten juga dikeluarkan SK Bupati No. 1474/1994 tentang penetapan 21 obyek wisata. Dalam Surat keputusan tersebut ditetapkan 21 obyek wisata di kabupaten Lombok Barat yang terbagi dalam 3 kawasan.<sup>106</sup>

Dari sini sektor pariwisata dianggap menjadi penting untuk pembangunan maka dalam meningkatkan penyerapan tenaga kerja, mendorong pemerataan kesempatan berusaha, mendorong pemerataan pembangunan serta memberikan kontribusi bagi daerah ataupun negara yang dihasilkan dari kunjungan wisatawan mancanegara dan nusantara serta berperan dalam mengentaskan kemiskinan yang pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Maka yang dilakukan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dalam bidang kepariwisataan adalah mengupayakan secara bertahap melakukan penataan obyek-obyek wisata dengan tetap memperhatikan keaslian lingkungannya. Pada obyek-obyek wisata yang strategis diupayakan dilengkapi dengan fasilitas-fasilitas pendukung kepariwisataan. Di sisi lain, bersama-sama dengan Badan Promosi Pariwisata Daerah (BPPD) Provinsi Nusa Tenggara Barat dan pelaku-pelaku pariwisata lainnya, melakukan promosi dalam rangka memperkenalkan potensi-potensi pariwisata Nusa Tenggara Barat.<sup>107</sup>

Untuk itu pembangunan kepariwisataan juga berperan dalam upaya meningkatkan citra daerah ataupun bangsa dan mendorong kesadaran serta kebanggaan masyarakat terhadap kekayaan alam dan budaya. pembangunan

---

<sup>106</sup> Yakni: kawasan pariwisata Sire, Gili Air, Senggigi dan sekitarnya, kawasan Surnadi dan sekitarnya, dan kawasan Gili Gede dan sekitarnya (Sekotong).

<sup>107</sup> Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi NTB, *Rencana Strategi 2014-2018*, (Mataram: Dinas Kebudayaan dan Pariwisata NTB, 2014), hlm 23.

kepariwisataan yang terintegrasi dengan pembangunan nasional yang dilakukan secara sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan dan bertanggungjawab dengan tetap memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai budaya dan kearifan lokal serta lingkungan hidup dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.

Artinya bahwa dengan adanya pembangunan sektor pariwisata yang berkesinambungan dengan pembangunan yang baik, maka tidak bisa dipungkiri akan membangkitkan sektor-sektor dalam pembangunan daerah yang dapat meningkatkan pendapatan asli daerah. Karena banyak wisatawan yang datang bisa menggunakan jasa penginapan, yang disediakan oleh pihak swasta ataupun oleh pemerintah.

Disamping memajukan kebudayaan, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Nusa Tenggara Barat juga berperan dalam mengembangkan daya tarik wisata dalam berbagai tema yang kreatif dan inovatif; memperkuat upaya konservasi sumber daya wisata dan lingkungan; meningkatkan pemahaman, dukungan dan partisipasi masyarakat sadar wisata dalam mewujudkan sapa pesona bagi terciptanya iklim kepariwisataan yang kondusif, mengembangkan jaringan pasar, baik pasar wisatawan nusantara maupun pasar wisatawan mancanegara, mengembangkan fasilitasi dan regulasi untuk pengembangan pariwisata, dan optimalisasi kemitraan pariwisata antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota.

Berdasarkan data kunjungan wisatawan lima tahun terakhir, perkembangan kunjungan wisatawan ke Nusa Tenggara Barat mengalami

peningkatan yang signifikan. Perkembangan kunjungan wisatawan dari tahun ke tahun, baik wisatawan mancanegara maupun wisatawan nusantara pada periode tahun 2009-2013, rata-rata mengalami peningkatan sebesar 20%.<sup>108</sup> Lama menginap dan jumlah pengeluaran wisatawan, baik wisatawan mancanegara maupun wisatawan nusantara untuk periode yang sama, secara keseluruhan juga mengalami peningkatan. Kondisi ini tentunya berdampak positif terhadap penerimaan devisa atau pendapatan asli daerah. Dampak dari kunjungan wisatawan ini juga dirasakan para pelaku usaha jasa pariwisata seperti usaha perhotelan, rumah makan/restaurant, travel agent/biro perjalanan wisata ataupun usaha-usaha lain yang mendukung pembangunan kepariwisataan. Kondisi yang demikian menuntut pemerintah daerah dan para pemangku kepentingan lainnya untuk lebih meningkatkan mutu layanan, penyediaan fasilitas umum dan fasilitas pariwisata yang memadai, penyediaan aksesibilitas dan konektivitas yang memadai, terutama aksesibilitas dan konektivitas antar obyek wisata.

Oleh karena itu diperlukan koordinasi yang intensif dengan sektor-sektor lain yang terkait dengan pariwisata seperti sektor perhubungan dan sektor infrastruktur. Dengan demikian diharapkan perkembangan pariwisata Nusa Tenggara Barat akan lebih cepat, lebih-lebih dengan ditetapkannya Nusa Tenggara Barat sebagai Pintu Gerbang Pariwisata Nasional. Apalagi dalam era otonomi daerah seperti sekarang ini kewajiban melakukan pembangunan ekonomi daerah yang efektif dan kuat dengan memberdayakan pelaku serta

---

<sup>108</sup> Sumber Badan Pusat Statistik Provinsi Nusa Tenggara Barat 2015.

potensi ekonomi daerah, dengan memperhatikan penataan ruang, baik fisik maupun sosial sehingga terjadi pemerataan ekonomi.

Maka ke depan dengan terbukanya sektor pariwisata sebagai bagian dari beberapa sektor yang dapat memberikan pemasukan untuk PAD, maka setidaknya akan meningkatkan taraf hidup masyarakat, karena selain PAD yang bersumber dari pajak daerah, maka dengan adanya sektor pariwisata tersebut pemerintah daerah dalam hal ini Provinsi NTB melakukan optimalisasi terhadap beberapa obyek-obyek yang dapat dijadikan sebagai sumber pendapatan daerah yang kaitannya dengan retribusi. Jika direnungi dalam mekanisme pembangunan ekonomi daerah, maka sumber pendapatan pmda yang peting lainnya ialah retribusi daerah.

#### **B. Obyek Kekayaan Pemerintah Provinsi NTB yang termasuk dalam Retribusi Jasa Usaha.**

Hukum pada pokoknya adalah produk pengambilan keputusan yang ditetapkan oleh fungsi-fungsi kekuasaan negara yang mengikat subyek hukum dengan hal-hak, kewajiban hukum berupa larangan, keharusan ataupun kebolehan. Hukum negara adalah hukum yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan negara sebagai hasil tindakan pengaturan, penetapan atau pengadilan. Oleh karena itu dapat dikatakan negara sebagai kekuasaan umum dapat membuat tiga macam keputusan yang mengikat secara hukum bagi subyek-subyek hukum yang terkait dengan keputusan itu.<sup>109</sup> Dari sini

---

<sup>109</sup> Jimly Assiddiqie, *Perihal ... Op.cit*, hlm. 7.

kekuasaan negara rentan akan sebuah intrik-intrik politik yang ditimbulkan dari bentuk keputusan hukum. Karena pada prinsipnya tarik menari antara politik dan hukum pada tataran ini menjadi nyata adanya.

Dalam penegakan hukum untuk menuju cita-cita negara hukum maka dalam proses pembentukan, pengamplikasian hukum harus melibatkan partisipasi masyarakat, karena hukum akan dihasilkan nanti akan diberlakukan untuk masyarakat guna untuk menyelesaikan konflik yang terjadi ditengah-tengah masyarakat. Karena partisipasi merupakan salah satu alat reformasi nilai-nilai yang berkembang di masyarakat untuk diakomodir dalam sebuah aturan hukum. Trasformasi ini juga didasarkan pada tingkat kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Hal ini menjadi penting karena aturan hukum merupakan alat yang otoritatif untuk mengatur kehidupan masyarakat.

Maka dengan pemberian otonomi daerah dalam rangka memperhatikan adanya keanekaragaman daerah di Indonesia, juga dimaksud memberikan ruang demokrasi terhadap daerah untuk menentukan nasib daerah tersebut dalam pembangunan, dalam bingkai NKRI, serta berjalannya proses Otonomi Daerah menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disebut DPRD, sebagai institusi atau lembaga perwakilan rakyat yang paling berperan dalam menentukan proses demokratisasi diberbagai daerah. Proses politik dari anggaran, proses rekrutmen BUMD sampai dengan proses politik yang kaitannya dengan pembangunan di daerah tersebut. Selain itu terhadap tugas Kepala Daerah dalam melaksanakan APBD dan Peraturan

Daerah lainnya. Dalam konteks tugas dan wewenang Kepala Daerah, melakukan pengarahan dan pengendalian birokrasi daerah. Ada beberapa tugas yang mesti dilakukan adalah: implementasi kebijakan daerah, penegakan Perda, memberikan pelayanan publik kepada warga masyarakat daerah, dan mengumpulkan, dan mengolah informasi untuk kemudian disampaikan dalam bentuk rekomendasi kepada Kepala Daerah. Daerah adalah sebagai daerah otonom sebagai satuan pemerintah di daerah dan yang memiliki wewenang bersifat atributif berwenang untuk membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Wewenang mengatur ada pada Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai pemegang fungsi DPRD di daerah. Perda merupakan pelaksanaan fungsi DPRD.

Mekanisme seperti ini disarkan dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengertian ini memberikan implikasi bahwa Pemerintah Pusat memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri.

Kesemuanya tersebut tentunya membutuhkan dana dalam pembangunan yang mau tidak mau menggunakan dana pembangunan yang dihasilkan oleh daerah dari pajak ataupun non pajak. Dengan adanya pelaksanaan otonomi daerah yang dititikberatkan pada daerah kabupaten dan daerah kota dimulai dengan adanya penyerahan sejumlah kewewenangan

(urusan) pembiayaan yang dikenal dengan istilah PAD (Pendapatan Asli Daerah). Komponen utamanya adalah penerimaan yang berasal dari komponen pajak daerah dan retribusi daerah. Terwujudnya pelaksanaan otonomi daerah, terjadi melalui proses penyerahan sejumlah kekuasaan/kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Implementasi kebijakan desentralisasi memerlukan banyak faktor pendukung. Salah satu faktor pendukung yang secara signifikan menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah adalah kemampuan daerah untuk membiayai pelaksanaan kekuasaan/kewenangan yang dimilikinya, di samping faktor-faktor lain seperti kemampuan personalia di daerah dan kelembagaan pemerintahan daerah.

Untuk itu dengan adanya otonomi daerah keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreatifitas, dan peran serta masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah.

Hal dilakukan daerah dalam rangka pembagunan dan kesejahteraan masyarakat, dan sesuai dengan prinsip ini serta hekekatnya yang tidak melanggar Undang-Undang Dasar 1945 dimana tertera dalam Pasal 18 Bab VI tentang pemerintahan daerah, artinya keberadaan otonomi daerah harus

diadakan dengan ketentuan-ketentuan khusus, dengan tujuan untuk menciptakan kesejahteraan, demokrasi, serta menghormati kearifan local tanpa harus mengurangi potensi daerah tersebut, tetapi dalam Undang-Undang Nomor 32 juncto Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2008 menyebutkan pula bahwa jika suatu daerah pemekaran sekiranya tidak menunjukan prospek yang baik setelah adanya pemekaran maka pemerintah dalam hal ini sebagai bagan pengendali pemerintahan harus sesegera mungkin untuk mengevaluasi otonomi daerah tersebut dan disatukan dengan daerah pemekaran yang lain. Supaya pembangunan tetap berkelanjutan dan sesuai dengan UUD 1945 dan Pancasila.

Dalam pembangunan yang berkelanjutan tersebut maka dalam menjalankan prinsip daripada otonomi daerah, maka setiap pemerintahan daerah harus kreatif dalam membentuk dan mencari sumber potensial dalam menemukan sumber pendapatan daerah maka dengan adanya Dalam Pasal 1 angka 64 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah adanya bentuk kreatifitas daerah untuk dapat menambah pendapatan asli daerahnya melalui retribusi.

Maka retribusi daerah sebagaimana halnya pajak daerah merupakan salah satu Pendapatan Asli Daerah yang diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. Menurut Ahmad Yani, Daerah provinsi, kabupaten/kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan

jenis retribusi selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat”.<sup>110</sup>

Menurut Marihot P. Siahaan, 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”. Jasa adalah kegiatan pemerintah daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas, atau kemanfaatan lainnya, dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan, dengan demikian bila seseorang ingin menikmati jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah, ia harus membayar retribusi yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.<sup>111</sup>

Kewenangan daerah untuk memungut pajak dan retribusi diatur dengan Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 yang merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang No 18 Tahun 1997 dan ditindak lanjuti peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Pemerintah (PP) No, 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Jenis pendapatan daerah yang termasuk hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, antara lain bagian laba, deviden, dan penjualan saham milik daerah. Sementara itu, PAD lain-lain yang sah meliputi:

1. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan.
2. Jasa giro
3. Pendapatan bunga

---

<sup>110</sup> Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2002), hlm. 55.

<sup>111</sup> Marihot P. Siahaan, *Pajak Daerah, ... op.cit.*, hlm. 6.

4. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.
5. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

Dalam pelaksanaan pungutan Retribusi Daerah tidak semua jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dapat dipungut retribusinya, namun hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak untuk dijadikan sebagai objek retribusi jasa tertentu tersebut dikelompokkan dalam tiga golongan yaitu jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu.

Hal ini sesuai dengan ketentuan pada Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, dijelaskan bahwa Retribusi Daerah dibagi menjadi 3 jenis yaitu:

- a. Retribusi Jasa Umum.
- b. Retribusi Jasa Usaha.
- c. Retribusi Perizinan Tertentu.

Untuk itu dalam mengoptimalkan potensi daerah dalam mendapatkan PAD daerah harus benar-benar bisa melakukan dengan baik dan benar dan memilah beberapa hal yang terkait dengan PAD yang berkenaan dengan retribusi. Kaitan dengan hal itu dalam Pelaksanaan tugas dan fungsi Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat secara sederhana dapat digolongkan dalam ruang lingkup yang bersifat Umum dan ruang lingkup yang bersifat Khusus. Ruang lingkup secara “Umum” dalam Kedudukannya sebagai Organisasi (Organisatoris) Kelembagaan daerah, Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat melaksanakan UU

No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat secara historis pertama kali dibentuk dengan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I NTB Nomor 8 Tahun 1978, seiring dengan perkembangan dan tuntutan kebutuhan organisasi telah terjadi perubahan struktur dan yang terakhir ditetapkan, maka yang berkaitan dengan Retribusi dari Jasa Usaha yang ada dalam kekayaan Provinsi NTB yaitu Retribusi Penggunaan alat berat dan Retribusi Pengujian Laboratorium, dimana kedua bentuk retribusi ini di kelola oleh Dinas Pekerjaan Umum, Lab Hepatika , Retribusi Tempat penginapan seperti Pesanggarahan ataupun villa dibawah naungan BPTK Mataram, Retribusi tempat penginapan (Mess BLK) dikelola oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Penerimaan dari hasil retribusi ini merupakan salah satu pemasukan dana yang dapat di handalkan bagi daerah karena besarnya retribusi seiring dengan laju pertumbuhan penduduk, perekonomian, teknologi, dan stabilitas nasional. Maka dengan munculnya retribusi ini dapat memberikan pemasukan tambahan bagi daerah dalam pembangunan yang harus dilakukan guna memberikan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat khususnya di daerah.

Karena tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk menjamin, mekanisme demokrasi ditingkat daerah untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat baik untuk kepentingan daerah setempat maupun untuk mendukung kebijaksanaan politik nasional dalam era reformasi saat ini.

Untuk mencapai tujuan dimaksud Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menekankan tiga faktor yang mendasar sebagai berikut:

1. Memberdayakan masyarakat.
2. Menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas
3. Meningkatkan peran serta masyarakat secara aktif dan meningkatkan peran dan fungsi Badan Perwakilan Rakyat.

Maka dengan pemberdayaan ini bentuk dari Pendapatan Asli Daerah yang potensial dalam pembangunan daerah akan terakomodasi guna mengembangkan pembangunan di daerah dan kesejahteraan.

### **C. Pelaksanaan Peraturan Daerah Nusa Tenggara Barat No. 3 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha dalam Rangka Meningkatkan PAD.**

Dalam rangka pencapaian tujuan dan cita-cita nasional, sebagaimana yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945, pemerintah berdasarkan visi dan misi, melakukan berbagai program dalam rangka penciptaan *good governance* dan pembangunan nasional. Berbagai indikator untuk mewujudkan agenda *good governance* dan pembangunan yang merata diantaranya: akuntabilitas, efektivitas, efisiensi, menjunjung tinggi supremasi hukum, serta membuka partisipasi masyarakat yang dapat menjamin kelancaran, keserasian dalam melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan dan pembangunan. Maka pembangunan daerah adalah salah satu agenda pembangunan nasional yang bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat.

Berbagai daerah di Indonesia akan terus membangun daerahnya agar dapat menjadi yang lebih baik serta dapat mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan.<sup>112</sup>

Semenjak reformasi itulah penetapan pengelolaan daerah untuk mengelola daerah masing-masing digalakan, hal ini dilakukan karena pembangunan daerah akan semakin maju dan bisenergi ketika pemerintah daerah ikut dalam pembangunan tersebut. Di mana pemerintah daerah bisa mengelola hasil dari pendapatan daerah untuk mensejahterakan masyarakatnya, di sisi lain pemerintah daerah dianggap tahu akan kondisi dan potensi daerah yang dapat ditonjolkan, sehingga dapat dioptimalkan sebagai bentuk kekuatan untuk pembangunan.

Maka pelaksanaan otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengelola daerah masing-masing sebagai administrator penuh, di masing-masing daerah yang harus bertindak efektif dan efisien agar pengelolaan daerahnya lebih terfokus dan mencapai sasaran yang telah ditentukan. Kesalahan persepsi yang menjadikan sumber daya alam sebagai sandaran utama sumber pendapatan daerah harus segera diubah karena suatu saat kekayaan alam akan habis. Pemerintah daerah harus mulai mencari sumber lain yang ada di wilayahnya untuk diandalkan sebagai tulang punggung pendapatan asli daerah. Mengacu pada Pasal 1 ayat (5) dijelaskan Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan serta masyarakat

---

<sup>112</sup>Baihaqi, *Analisa Kontibusi Penadapatn Asli Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Provinsi Bengkulu*, Jurnal Akuntansi Vol. 1 No. 3 Th. 2011, hlm. 246-247.

setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (desentralisasi). Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervise, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah.

Dalam rangka menjalankan fungsi dan kewenangan pemerintah daerah dalam bentuk pelaksanaan kewenangan fiskal, setiap daerah harus dapat mengenali potensi dan mengidentifikasi sumber-sumber daya yang dimilikinya. Pemerintah daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan, khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tuntutan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah disertai pengalihan personil, peralatan, pembiayaan dan dokumentasi (P3D) ke daerah.

Maka wajar bila PAD dijadikan salah satu indikator kesiapan daerah dalam menjalankan kebijakan otonomi. Apalagi dengan otonomi telah memberikan keluasaan dalam kewenangan, penatan organisasi, dan pengelolaan keuangan. Jadi untuk meningkatkan pendapatan asli daerah yang harus diperhatikan ialah pengenaan pajak dan retribusi di mana tingkat pendapatan masyarakat serta pelayanan pemerintahan daerah menjadi suatu keharusan. Karena pada prinsipnya retribusi pada umumnya adalah penyumbang PAD terbesar kedua setelah pajak daerah. Bahkan untuk beberapa daerah penerimaan retribusi lebih tinggi dari pajak.

Hal ini dikarenakan adanya Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, di mana dalam Pasal 156 ayat (1) yaitu retribusi ditetapkan dengan peraturan daerah, artinya setiap daerah berhak mengatur obyek-obyek apa saja yang dapat dijadikan sebagai obyek retribusi. Maka tidak salah jika suatu daerah memasukan kekayaan daerah untuk masuk dalam obyek retribusi. Hal ini terjadi seperti yang dilakukan oleh Provinsi Nusa Tenggara Barat, bahwa dengan Peraturan Daerah Nomor 6 tahun 2009 tentang retribusi pemakaian kekayaan daerah, memberikan peluang bagi provinsi untuk memungut retribusi terhadap masyarakat setelah menggunakan fasilitas tersebut untuk kepentingan pribadi.

Apalagi dalam Peraturan Daerah Lain yaitu Perda No. 6 Tahun 2009 tentang Reteribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa dan Asrama, memberikan pemasukan PAD karena secara otomatis setiap bangun yang berdiri di tanah milik negara dan itu hak miliknya adalah pemerintah daerah maka pemberlakuannya adalah retribusi pemakaian terhadap bangunan tersebut guna kepentingan pribadi. Dalam pelaksanaan sendiri setiap obyek retribusi daerah dan termasuk dalam kekayaan daerah, maka pelaksanaannya secara operasional dalam pemungutan diserahkan sepenuhnya kepada SKPD, dengan penetapan target dilakukan dengan cara melakukan rapat antara DISPENDA NTB (Dinasi Pendapatan Derah Privinsi NTB) dengan para SKPD. Bentuk mekanisme penetapannya dibentuklah komisi-komisi dalam

menetapkan target retribusi dari kekayaan daerah.<sup>113</sup> Maka dalam menetapkan besaran retribusi yang hendak dilakukan tentu Pemerintah Provinsi mempunyai beberapa prinsip dasar. Prinsip-prinsip yang diberlakukan dalam menentukan besaran retribusi sebagai berikut:

1. Pembayaran retribusi harus mendapat manfaat langsung dari penerima retribusi. Maka penetapan suatu retribusi tersebut tidak boleh ditujukan untuk peningkatan pendapatan daerah, tetapi untuk melakukan kualitas pelayanan.
2. Untuk menjamin kepastian usaha. Mekanisme pengawasan retribusi harus berjalan dengan baik dan tanggapan terhadap keberatan dunia usaha semestinya mendapat perhatian yang memadai.
3. Perlu dikaji lebih lanjut mengenai kemungkinan membuat limitasi perda pungutan yang dapat diterapkan di daerah.
4. Menghindari *dispute* antara dunia usaha dan pemerintah yang kontra produktif. Maka perlu adanya keterlibatan dunia usaha yang akan terkena langsung dampak dari kebijakan tersebut secara aktif dalam penyusunan perda.<sup>114</sup>

Dari prinsip-prinsip tersebut ketika berbicara tentang retribusi yang berkaitan dengan kekayaan daerah, sebagai obyek dari retribusi, maka pemerintah telah melakukan dengan optimal, kaitannya dengan poin pertama pemerintah Provinsi NTB selalu melakukan evaluasi dengan para SKPD terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2011. Pembahasan dalam evaluasi tersebut berkenaan terhadap kendala dari pelaksanaan serta bagaimana kedepan terhadap perbaikan terhadap aset-aset daerah yang dapat dijadikan obyek dari retribusi.<sup>115</sup>

Dalam pelaksanaan retribusi jasa usaha dan PAD Provinsi NTB ketika Peraturan Daerah No 3 Tahun 2011 tersebut dijalankan, maka jika

---

<sup>113</sup>Wawancara dengan Drs. H. Muksin, M.M Kepala Bidang Retribusi dan Pendapatan lainnya Dinas Pendapatan Daerah Provinsi NTB, di Mataram, 6 April 2016.

<sup>114</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Pajak ... op.cit.*, hlm 86-87.

<sup>115</sup>Wawancara dengan Drs. H. Muksin, M.M Kepala Bidang Retribusi dan Pendapatan lainnya Dinas Pendapatan Daerah Provinsi NTB, di Mataram, 6 April 2016.

dibandingkan dengan sebelum adanya peraturan daerah total penerimaan PAD pada tahun 2012 mencapai Rp.607.731.045.731<sup>116</sup>. Ini naik satu kali lipatnya dengan sebelum diberlakukan peraturan daerah tersebut yang hanya Rp.327.131.224.342<sup>117</sup>, namun jika dilihat lagi dalam prosentase pendapatan dari sektor retribusi jasa usaha antara tahun 2011 dengan 2012 mengalami penurunan pendapatan yang mencapai selisih sekitar Rp.48.679.382. Hal ini dikeranakan antara target dan realisasi memiliki selisih yang berbeda sehingga membuat prosenstasi yang berbeda pula.

Penargetan terhadap pendapatan PAD tersebut dianggap sangat realistis, karena ketika pemberlakuan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2011, mengindikasikan bahwa setiap obyek retribusi yang bersumber dari kekayaan daerah atapun negara, maka kegunaan daripada hasil pendapatan retribusi tersebut dapat digunakan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Maka ada beberapa potensi dari barang dan jasa ketika masyarakat memanfaatkan jasa tersebut menjadi sumber pemasukan bagi Pendapatan Asli Daerah.

Namun dalam perkembangannya tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2011 nampaknya tidak bisa memberikan implikasi terhadap target yang ditetapkan, hal ini terlihat sekali dalam kurun 3 tahun dilaksanakan peraturan tersebut menunjukan bahwa dari tahun ke tahun pendapatan retribusi jasa usaha tidak memberikan dampak positif, data tersebut dapat dilihat di bawah ini.

---

<sup>116</sup>Sumber Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat anatra 2013-2015.

<sup>117</sup>*Ibid.*,

**Tabel. 2**  
**Pendapatan Retrebusi Jasa Usaha Pemprov NTB**

<b>Tahun</b>	<b>Pendapatan</b>	<b>Target</b>	<b>%</b>
2012	Rp. 6.885.436.408	Rp. 12.677.708.500	54,31%
2013	Rp. 7.114.937.288	Rp. 12.531.374.400	56,78%
2014	Rp. 7.885.929.016	Rp. 8.649.548.600	91,17%
2015	Rp. 8.410.235.706	Rp. 8.562.620.500	98,22%

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Provinsi NTB

Data diatas menunjukkan bahwa kekuatan Retribusi tidak memberikan dampak yang signifikan, bahkan bisa dikatakan optimalisasi yang dilakukan oleh para SKPD dalam memberikan pemasukan terhadap PAD belum maksimal. Hal ini dikarenakan kalahnya persaingan dengan sektor swasta. Prediksi kekalahan dengan pihak swasta tersebut dibenarkan oleh kepala bidang retribusi dan pendapatan yang lainnya provinsi NTB dalam wawancara beberapa waktu yang lalu menyatakan sebagai berikut:

“Jika kita akan mengoptimalkan dengan kekayaan daerah yang ada persaingan pemerintah kalah dengan sektor swasta, karena alat-alat yang disediakan oleh pihak swasta lebih modern dan memenuhi dengan kebutuhan masyarakat dan dalam pengadaannya pihak swasta tidak menggunakan sistem anggaran terlebih dahulu, yang kemudian dilakukan pembahasan di dewan. Sebaliknya jika pemerintah akan melakukan pengadaan barang tentu masuk dalam pembahasan anggaran di dewan, hal ini yang menjadi kendala ketika dalam kebutuhan akan penyediaan alat dan jasa pemerintah dianggap tidak bisa memberikan layanan yang optimal”<sup>118</sup>.

Maka melihat itu retribusi jasa usaha adalah merupakan pungutan resmi yang dilakukan Pemerintah. Untuk meningkatkan pendapatan dari sektor

---

<sup>118</sup>Wawancara dengan Drs. H. Muksin, M.M Kepala Bidang Retrebusi dan Pendapatan lainnya Dinas Pendapatan Daerah Provinsi NTB, di Mataram, 6 April 2016.

retribusi pemerintah sering kali mengenakan retribusi pada permohonan izin tertentu. Hal tersebut secara normatif memang dibenarkan oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.<sup>119</sup>

Ciri-ciri pokok Retribusi Daerah<sup>120</sup>:

1. Retribusi dipungut oleh Daerah;
2. Dalam pungutan retribusi terdapat prestasi yang diberikan Daerah yang langsung dapat ditunjuk;
3. Retribusi dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkan, atau mengenyam jasa yang disediakan Daerah.

Tujuan dari retribusi daerah adalah meningkatkan penyediaan layanan dan penyelenggaraan pemerintahan dan sekaligus memperkuat otonomi daerah, karena yang ditentukan oleh hasil tersebut adalah untuk memelihara atas kelangsungan pekerjaan, milik dan jasa masyarakat, disamping agar sarana dan prasarana unit - unit jasa pelayanan dapat ditingkatkan dan dikembangkan sebaik mungkin sesuai dengan perkembangan masyarakat<sup>121</sup>

Objek Retribusi adalah berbagai jenis jasa tertentu yang disediakan oleh pemerintah daerah. Tidak semua jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah dapat dipungut retribusinya, tetapi hanya jasa-jasa tertentu yang

---

<sup>119</sup>Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*, (Jakarta: PT Grasindo, 2009), hlm 65.

<sup>120</sup>Josef Riwu Kaho, *Prospek ... op.cit.*, hlm 78.

<sup>121</sup>[e.petra.ac.id/files/files/EK4232\\_pajak\\_daerah.pdf](http://e.petra.ac.id/files/files/EK4232_pajak_daerah.pdf), diunduh pada tanggal 3 Mei 2016.

menurut pertimbangan sosial ekonomi layak untuk dijadikan sebagai objek retribusi.<sup>122</sup>

Maka evaluasi dalam pelaksanaan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha, dilakukan selama 3 tahun setelah Peraturan Daerah tentang retribusi tersebut diberlakukan hal ini mengacu pada Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Pasal 155 ayat (1) yaitu “Tarif Retribusi ditinjau kembali paling lama 3 (tiga) tahun sekali”. Maka dalam hal ini pemerintah Provinsi NTB telah mengajukan Perubahan terhadap Perda No. 3 Tahun 2011 ke Dewan, dan telah dibahas.

Perubahan Peraturan Daerah itu dilakukan dengan alasan telah sesuai dengan landasan aturan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dilain hal juga adanya penambahan obyek baru tentang kewenangan yang dijadikan untuk pengelolaan pendapatan yang dilakukan oleh SKPD atau ada juga obyek yang dipindahkan antara kewenangan satu SKPD dengan SKPD yang lain.<sup>123</sup>Selain itu jenis-jenis yang diklasifikasikan dengan kriteria tertentu untuk memudahkan penerapan prinsip dasar retribusi, sehingga mencerminkan hubungan yang jelas antara tarif retribusi dengan pelayanan yang diberikan pemerintah daerah.

---

<sup>122</sup> Marihot P. Siahaan, *Pajak Daerah ... op.cit.*, hlm 434.

<sup>123</sup> Wawancara dengan Drs. H. Muksin, M.M Kepala Bidang Retrebusi dan Pendapatanlainnya Dinas Pendapatan Daerah Provinsi NTB, di Mataram, 6 April 2016.

#### **D. Peran Retribusi Jasa Usaha dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Provinsi NTB**

Pendapatan daerah dalam struktur APBD masih merupakan elemen yang cukup penting peranannya, baik untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan maupun pemberian pelayanan kepada publik. Apabila dikaitkan dengan pembiayaan, maka pendapatan daerah masih merupakan alternatif pilihan utama dalam mendukung program dan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintah daerah. Arah pengelolaan pendapatan daerah dilakukan dengan mobilisasi sumber-sumber PAD. Dalam pengelolaan anggaran pendapat daerah perlu diperhatikan upaya untuk peningkatan pendapatan pajak dan retribusi tanpa harus menambah beban bagi masyarakat dan menimbulkan keengganan berinvestasi.

Maka dengan pola kebijakan yang tepat dapat meningkatkan kemampuan keuangan daerah, pertumbuhan komponen pendapatan daerah. Upaya ini dilakukan dalam rangka penguatan PAD yang kaitannya dengan retribusi pemerintah daerah haruslah dapat dengan bijak menyaring apa saja yang dapat dimasukkan ke dalam penerimaan PAD, dan ditentukan dalam Peraturan Daerah, untuk itu dibutuhkan sosialisasi dari Pemerintah Daerah untuk memberikan informasi dan pemahaman yang seluas-luasnya mengenai PAD dan pentingnya bagi pembangunan daerah dan kesejahteraan kepada masyarakat. Transparansi anggaran harus dilaksanakan guna meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah yang bersangkutan.

Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, maka pemerintah daerah diberikan kewenangan yang luas dalam menyelenggarakan semua urusan pemerintah mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, pengelolaan dan penggalian potensi sumber daya yang dimiliki guna memenuhi kebutuhan daerah dan pelayanan masyarakat. Salah satu hal yang menjadi modal dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sumber-sumber pendapatan asli daerah ini antara lain meliputi: Pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain pendapatan daerah yang sah. Maka kaitan dengan Pendapatan Daerah NTB yang bersumber dari Retribusi Jasa Usaha jika dibandingkan dengan sumber pendapatan daerah yang lain sangat begitu kelihatan perbedaannya, hal ini sangat nampak dalam data berikut ini.

**Tabel. 2**  
**Pendapatan Asli Daerah Pemrov NTB dari Retrebusi**

<b>Tahun</b>	<b>Retribusi Jasa Umum</b>	<b>Retribusi Jasa Usaha</b>	<b>Retribusi Perijinan Tertentu</b>
2012	Rp. 3.119.071.148	Rp. 6.885.436.408	Rp.124.600.000
2013	Rp. 5.687.298.692	Rp. 7.114.937.288	Rp.126.955.000
2014	Rp. 10.851.179.171	Rp. 7.885.929.016	Rp.1.101.409.400
2015	Rp. 14.152.929.299	Rp. 8.410.235.706	Rp.1.793.846.300

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Provinsi NTB

Dari sini memang nominal yang diperoleh dari retribusi jasa usaha jika dibandingkan dengan retribusi perijinan tertentu, lebih besar retribusi jasa

usaha namun kalau dibandingkan secara kalkulatif dalam kenaikan pendapatan setiap tahunnya kenaikan yang diperoleh oleh retribusi prijinan tertentu mengalami peningkatan yang begitu signifikan, hal ini sangat nampak sekali ketika kenaikan yang hampir 10 kali lipat pada tahun 2014 dibanding 2013 yaitu dari Rp.126.955.000 sampai menembus angka Rp.1.101.409.400. Beda ketika melihat kenaikan retribusi jasa usaha menunjukkan kenaikan yang kurang signifikan dari tahun ketahun.

Hal yang begitu membedakan adalah keunggulan retribusi jasa usaha dibanding retribusi yang lainnya diberlakukan, ketika awal pemberlakuan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2011, pendapatan dari sektor retribusi jasa usaha unggul dalam kurun waktu 2012-2013 yaitu Rp. 6.885.436.408 (2012), Rp. 7.114.937.288 (2013), dibandingkan dengan sektor jasa umum dan jasa perijinan tertentu. Potensi keunggulan ini setidaknya telah memberikan sumbangsih dalam Pendapatan Asli Daerah walapun secara prosentase jika dilihat dari kenaikan setiap sektor tidak menunjukkan kenaikan signifikan karena antara target dengan realisasi dari setiap sektor secara nominal berbeda, namun kenaikan ini menjadi lebih signifikan karena seluruh sektor yang termasuk dalam kategori jasa umum ataupun perijinan mampu menaikkan penghasilan daerahnya, seperti contoh dari sektor Jasa Umum yang diambil dari retribusi pelayanan kesehatan, sebagai berikut.

**Tabel. 3**  
**Pendapatan Asli Daerah dari Sektor Retribusi Kesehatan**

<b>Tahun</b>	<b>Target</b>	<b>Realisas</b>	<b>%</b>
2012	Rp. 2.575.308.720	Rp. 2.879.244.148	111,80%
2013	Rp. 3.736.097.000	Rp.5.405.069.352	144,67%
2014	Rp. 4.149.679.450	Rp. 10.524.686.671	253,63%
2015	Rp. 13.111.557.650	Rp. 13.836.282.349	105,26%

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Provinsi NTB

Sedangkan jika dilihat dari kategori perijinan tertentu ternyata juga mempunyai pengaruh yang signifikan dari beberapa sektor, contoh kenaikan tersebut dapat dilihat dalam retribusi izin trayek, dimana antara tahun 2012 sampai 2015 mengalami dinamika dalam memberikan masukan terhadap PAD provinsi. Hal itu dapat dilihat dari tabel sebagai berikut.

**Tabel. 4**  
**Pendapatan Asli Daerah dari Sektor RetribusiIzin Trayek**

<b>Tahun</b>	<b>Target</b>	<b>Realisas</b>	<b>%</b>
2012	Rp. 100.100.000	Rp. 121.100.000	120,98%
2013	Rp. 132.000.000	Rp. 125.585.000	95,14%
2014	Rp. 132.000.000	Rp. 134.045.000	101,55%
2015	Rp. 211.889.500	Rp. 163.245.000	77,04%

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Provinsi NTB

Kenaikan dari setiap sektor tersebut memberikan sumbangsih kenaikan dalam setiap kategori retribusi, namun ternyata dari kategori retribusi Jasa Usaha ada yang juga mengalami kenaikan dari PAD yaitu sektor retribusi

penjualan produk Usaha Daerah. Dimana semenjak diberlakukan Undang-Undang No. 3 Tahun 2011 melebihi target yang ditentukan, namun sejak mengalami kenaikan yang signifikan tersebut dari tahun 2012 kenaikan tersebut ternyata dari tahun ke tahun mengalami penurunann namun tetap saja bisa melebihi target yang ditentukan oleh SKPD, hanya saja untuk tahun 2015 tidak memenuhi target yang ditentukan sehingga penurunan ini meleset dari prediksi Pendapatan Asli Daerah. Adapun data tersebut dapat dilihat sebagai berikut.

**Tabel. 5**  
**Pendapatan Asli Derah dari Sektor Retribusi**  
**Penjualan Produk Usaha Daerah**

<b>Tahun</b>	<b>Target</b>	<b>Realisas</b>	<b>%</b>
2012	Rp. 1.808.100.000	Rp. 2.238.523.940	123,81%
2013	Rp. 2.087.694.000	Rp. 2.402.109.635	115,06%
2014	Rp. 2.101.694.000	Rp. 2.349.755.300	101,55%
2015	Rp. 2.436.387.000	Rp. 2.309.167.436	94,78%

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Provinsi NTB

Maka berdasarkan wewenang yang dimiliki pemerintah daerah dan pemerintah daerah mampu untuk mengenali potensi dan mengidentifikasi tersebut setiap sumber daya yang dimiliki dalam pengelolaan. Untuk itu pemerintah daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber penerimaan keuangan, khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Salah satu sumber pendapatan asli daerah yang dikelola oleh

pemerintah daerah berasal dari sektor retribusi daerah, khususnya yang berkaitan dengan kategori retribusi Jasa Usaha, walaupun sektor dari penyumbangan Retribusi Jasa Usaha dalam prosentasi tidak bisa melebihi target yang diberikan, tetapi dapat memberikan sebuah sumbangsih dalam pemasukan bagi daerah walaupun prosentasinya tidak begitu banyak. Selain itu pemerintah NTB membentuk formulasi kebijakan lain dalam mendukung pengelolaan anggaran pendapatandaerah akan lebih difokuskan pada upaya untuk mobilisasi pendapatan asli daerah dan penerimaan daerah lainnya, supaya dalam realisasinya pendapatan dari Retribusi Jasa Usaha tidak dijadikan sebagai salah satu sumber utama PAD, melainkan sebagai sumber PAD pendukung.

#### **E. Upaya Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat dalam Pelaksanaan Perda No. 3 Tahun 2011**

Pembangunan nasional identik dengan pembangunan daerah karena pembangunan nasional pada dasarnya dilaksanakan di daerah. Sejak beberapa tahun terakhir ini, dalam melaksanakan pembangunan telah ditempuh berbagai upaya perbaikan di sektor keuangan daerah. Demikian juga terus dilaksanakan pengarahannya serta pengelolaan pembangunan daerah secara efektif dan efisien, sejalan dengan pengelolaan keuangan negara.

Berbagai kebijakan yang ditempuh pemerintah yang merupakan pencerminan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diarahkan

agar pembangunan daerah dapat meningkatkan perekonomian daerah.

Kebijakan tersebut secara garis besar mencakup lima komponen utama, yaitu :

1. Kebijakan di bidang penerimaan daerah yang diprioritaskan pada penggalian sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).
2. Kebijakan dibidang pengeluaran yang berorientasi pada prinsip desentralisasi dalam perencanaan, penyusunan program, pengambilan keputusan dalam memilih kegiatan dan proyek-proyek daerah serta pelaksanaannya.
3. Peningkatan kemampuan organisasi pemerintah daerah.
4. Usaha memperkuat sistem pemantauan dan pengendalian pemerintah daerah yang efektif.
5. Mendorong partisipasi swasta dalam bidang pelayanan masyarakat.<sup>124</sup>

Maka dari sini kekuatan dalam perubahan untuk membentuk kekuatan Pendapatan Asli Daerah harus dibangun dengan pondasi yang kuat guna mendapatkan pemasukan yang signifikan salah satunya berkaitan dengan Retribusi Jasa Usaha, karena pada prinsip penarikan retribusi secara umum diarahkan pada pelayanan yang bersifat final artinya setiap retribusi yang ditarik dari masyarakat dapat memberikan dampak langsung tanpa harus menunggu lama yang sering disebut dengan pelayanan yang bersifat *intermediary service*.

Perbaikan sistem dalam memperbaiki pengelolaan manajemen dalam mengoptimalkan pendapatan daerah dari sektor retribusi harus diperbaiki dengan benar. Karena setiap retribusi dalam kaitannya dengan retribusi jasa usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi :

---

<sup>124</sup>Abdul Halim, *Manajemen Keuangan Daerah*, (UPP AMP YKPN: Yogyakarta, 2004), hlm.6.

1. Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/atau
2. Pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.<sup>125</sup>

Selain itu dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, merupakan salah satu bagian dari *continuous improvement*, maka setidaknya ada 3 hal pokok yang mendapat penyempurnaan, yaitu sistem pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah, Pemberian kewenangan yang lebih besar kepada Daerah di bidang perpajakan daerah (*Local taxing empowerment*) dan Peningkatan efektifitas pengawasan. Untuk itu yang dilakukan Dispenda Provinsi NTB selain mengkoordinir Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dispenda Provinsi NTB juga melakukan tugas pokok pemungutan salah satu potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yakni Pajak Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi. Maka jika disimpulkan dalam mengoptimalkan PAD sebagai salah satu bentuk sumber pembangunan yang harus berkesinambungan tentunya daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa:

1. Kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan kepada pemerintah daerah.
2. Kewenangan pemerintah daerah dalam memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah.

---

<sup>125</sup>Undang - Undang Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 110.

3. Hak daerah untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya.
4. Hak untuk mengelola kekayaan Daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan.

Dengan pengaturan tersebut, dalam hal ini pada dasarnya Pemerintah menerapkan prinsip "uang mengikuti fungsi" artinya dengan adanya pengoptimalisasi dari PAD daerah baik itu pajak ataupun retribusi dengan sepenuhnya untuk pembangunan.

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi yaitu terletak pada kemampuan keuangan daerah. Artinya, daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan pada bantuan Pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD khususnya pajak dan retribusi daerah harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar.<sup>126</sup>

Maka tidak heran jika Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu indikator yang menentukan derajat kemandirian suatu daerah. Semakin besar penerimaan PAD suatu daerah maka semakin rendah tingkat ketergantungan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah pusat. Hal ini dikarenakan PAD merupakan sumber penerimaan daerah yang berasal dari dalam daerah itu sendiri. Untuk itu upaya yang dilakukan Pemerintah Provinsi

---

<sup>126</sup> Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum ... op.cit.*, hlm 160.

NTB kaitannya dengan mengoptimalkan PAD dari sektor Retribusi Jasa Usaha yang dapat dilakukan adalah:

1. Menyurati beberapa SKPD untuk memanfaatkan aset daerah ataupun negara dalam kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan kegiatan kedinasan.
2. Melakukan intensifikasi, yaitu mengoptimalkan potensi yang sudah ada dari aset negara ataupun daerah.
3. Melakukan ekstensifikasi, yaitu melakukan pencarian obyek-obyek baru untuk dijadikan sebagai salah satu obyek Retribusi Jasa Usaha.<sup>127</sup>

Upaya-upaya tersebut tentunya didukung dengan cara membuat regulasi dalam pemakaian terhadap obyek dari jasa usaha yang dilakukan dengan cara koordinasi ketika para SKPD ingin menggunakan fasilitas tersebut. Karena kegiatan yang kaitannya ditujukan untuk mempelancar kinerja dari para pegawai dengan menggunakan fasilitas negara tentunya manfaat tersebut juga akan kembali kepada PAD. Pola pikir seperti ini ternyata dibenarkan oleh Kepala Bagian Retribusi dan Pendapatan yang lainnya yang menyatakan bahwa:

“Penggunaan asrama, balai diklat, villa, hotel, dan fasilitas daerah lainnya oleh para SKPD ataupun pegawai pada prinsipnya adalah untuk meningkatkan PAD dari sektor Retribusi Jasa Usaha, dan manfaat ini kedepan akan memberikan dampak positif dari Pendapatan Asli Daerah”<sup>128</sup>

Memang benar melihat dari upaya yang dilakukan Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dan perlu

---

<sup>127</sup>Wawancara dengan Drs. H. Muksin, M.M Kepala Bidang Retrebusi dan Pendapatanlainnya Dinas Pendapatan Daerah Provinsi NTB, di Mataram, 6 April 2016.

<sup>128</sup>*Ibid.*

disadari bahwa memang benar kemampuan keuangan daerah perlu dilakukan dengan kebijakan intensifikasi dan ekstensifikasi pemungutan retribusi dan pajak daerah. Namun demikian, kekuatan pembaharuan yang diajukan sebagai strategi barunya ialah pada aksentuasi manajemen pengelolaan dan audit kinerja.<sup>129</sup> Senyatanya bentuk aksentuasi manajemen pengelolaan dan audit kerjanya tidak sama sekali dilakukan, bukan berarti dalam kenyataannya tidak ada namun memang kualitas dari SDM yang ada dalam manajemen pengelolaan jika dilakukan audit belum siap. Hal ini memang sangat menjadi pelajaran yang sangat ironis memang ketika kampanye akan reformasi birokrasi yang digalangkan, karena kekurangan SDM ternyata optimalisasi terhadap PAD menjadi terbengkalai.

Mekanisme seperti ini sejalan dengan pemerataan dan penyebaran pembangunan di Indonesia, maka peranan pemerintah daerah menjadi sangat penting. Pemerintah daerah perlu selalu meningkatkan pendapatan daerah guna membiayai pembangunan di daerahnya serta mengurangi ketergantungan pada subsidi dari pemerintah pusat.

Pemerintah Pusat mempunyai kepentingan terhadap keberhasilan jalannya pemerintahan di daerah dalam rangka pemberian otonomi yang lebih luas. Kepada pemerintah daerah terutama dibidang keuangan daerah pemerintah pusat memberikan kewenangan untuk dapat mengisi sumber dana yang ada sesuai dengan potensi dan keadaan daerah masing-masing sehingga

---

<sup>129</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Pajak...op.cit.*, hlm 6.

nantinya dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya untuk kepentingan pembiayaan rumah tangganya sendiri.

Selain itu upaya yang lain dilakukan oleh Pemerintah Provinsi NTB ialah melakukan evaluasi terhadap obyek-obyek yang dapat dijadikan sebagai obyek baru sebagai bentuk pengoptimalisasian dari PAD tentu harus dilakukan, namun tentu dalam mengidentifikasi terhadap obyek-obyek tersebut harus dilakukan rapat dengan para SKPD terlebih dahulu, supaya para SKPD mengetahui beberapa obyek baru yang menjadi bagian dari PAD terbaru atau pemindahan obyek Retribusi Jasa Usaha tersebut yang awalnya dikelola oleh salah satu SKPD, karena faktor dan alasan dari satu hal dipindah dalam pengelolaannya di SKPD yang lainnya.

Perubahan terhadap obyek baru dalam pendapatan retribusi jasa usaha tentunya melalui perubahan Peraturan Daerah karena setiap pembebanan tanpa adanya Peraturan Daerah maka tidak diperbolehkan. Dalam proses pembentukan peraturan baru tersebut dibentuklah tim khusus guna mengkaji dan merumuskan Peraturan Baru tersebut, yang kesemuanya itu tentu dilakukan dengan uji publik terhadap suatu Peraturan Daerah, guna mendapatkan masukan dari masyarakat tentang perubahan suatu Peraturan Daerah.<sup>130</sup> Artinya dari model partisipasi tersebut memang tidak memberikan partisipasi yang ideal karena pada prinsipnya seluruh partisipasi memang telah dibuka, namun barang tentu kesadaran masyarakat untuk peka terhadap hukum kurang peka, sehingga rakyat merasa pasrah terhadap elit politik untuk

---

<sup>130</sup>Wawancara dengan H. Muh.Ridwan S.H., M.H. Kabag Perundang-Undangan Bagian Hukum Setda Provinsi NTB Provinsi NTB, di Mataram, 12 April 2016.

membentuk produk hukum tersebut, namun ketika amanah itu benar-benar telah ditangan hendaknya bentuk proses politik hukum yang dikeluarkan sebagai produk hukum dapat mengakomodir kepentingan masyarakat selurunya tanpa harus ada mekanisme politik yang menguntungkan pihak-pihak tertentu.

Disisi lain karena otonomi daerah merupakan buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi daerah sebagai bentuk kemandiriannya. Hal ini memungkinkan untuk berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang reponsif terhadap kepentingan masyarakat luas dalam memelihara mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik dimana dapat memperkuat bidang ekonomi, karena dengan adanya otonomi daerah akan menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan pada pihak lain terbuka peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi daerahnya. Sedangkan dalam, bidang sosial dan budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial. Pada saat yang sama, ekonomi daerah memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespons dinamika kehidupan sekitarnya.<sup>131</sup> Maka jika dilihat dari segi positif yang bersumber visi otonomi daerah dapat ditunjukkan dari fungsi pemerintah dalam menunjukan praktek desentralisasi.

---

<sup>131</sup>Rosidin, Otonomi Daerah ... *op.cit.*, hlm49-50.

1. Satuan-satuan desentralisasi lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat.
2. Satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan lebih efisien.
3. Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif.
4. Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen dan lebih tinggi dan lebih produktif.<sup>132</sup>

Sehingga cita-cita dalam membangun daerah yang lebih mandiri untuk kesejahteraan masyarakat dapat terwujud dengan benar-benar untuk meningkatkan sektor ekonomi masyarakat dan daya beli masyarakat semakin kuat.

---

<sup>132</sup> Bagir Manan, 2001, *Menyongong...op. cit*, hlm174.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Atas dasar uraian dalam bab dan sub bab sebelumnya dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Nusa Tenggara Barat Nomor 3 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha Pelaksanannya secara operasional diserahkan sepenuhnya kepada SKPD terkait. Numun sebelumnya antara SKPD dan DISPENDA Mengadakan rapat untuk menetapkan target pendapatan retribusi jasa usaha dan obyek retribusi jasa usaha.
2. Upaya yang dilakukan pemerintah provinsi NTB untuk memperbaiki Pendapatan Asli Daerah dari sektor Jasa usaha dalam hal ini Dispenda yaitu; *Pertama* menyurati beberapa SKPD untuk memanfaatkan aset daerah ataupun negara dalam kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan kegiatan kedinasan supaya penggunaan Jasa Usaha yang dimiliki pemerintah bisa memberikan pemasukan untuk PAD. *Kedua* melakukan intensifikasi, yaitu mengoptimalkan potensi yang sudah ada dari aset negara ataupun daerah, *Ketiga* melakukan ekstenfikasi, yaitu melakukan pencarian obyek-obyek baru untuk dijadikan sebagai salah satu obyek Retribusi Jasa Usaha. Upaya-upaya tersebut tentunya didukung dengan cara membuat regulasi dalam pemakaian terhadap obyek dari jasa usaha

yang dilakukan dengan cara koordinasi ketika para SKPD ingin menggunakan fasilitas. *Kempat* melakukan evaluasi terhadap obyek-obyek yang dapat dijadikan sebagai obyek baru sebagai bentuk pengoptimalisasian dari PAD, dengan melakukan pembahasan dengan para SKPD terlebih dahulu, supaya para SKPD mengetahui beberapa obyek baru yang dapat menjadi bagian dari PAD atau pemindahan pengelolaan obyek Retribusi Jasa Usaha dari satu SKPD ke SKPD yang lain, karena potensi pengelolaan tersebut dapat mengoptimalkan dari pendapatan PAD.

## **B. Rekomendasi**

1. Perbaikan terhadap sarana dan prasarana tentu hendak terus dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat guna mendapatkan hasil yang memuaskan dalam pelaksanaan pemungutan Retribusi Jasa Usaha.
2. Dalam proses politik anggaran terhadap penambahan obyek dari Retribusi Jasa Usaha antara DPRD dengan Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat, hendaknya dilakukan efisiensi mungkin tanpa harus mengulur waktu yang berlama-lama, karena dengan adanya Undang-undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi, menunjukkan bahwa daerah dapat memaksimalkan pendapatannya untuk pembangunan.
3. Upaya dalam penyelenggaraan tidak hanya mengelurakan kebijakan yang berupa intensifikasi dan ekstensifikasi, namun dalam penyelenggaraan negara khususnya dalam birokrasi tentunya perlu juga digalangkan

kebijakan aksentuasi, guna memperbaiki manajemen serta melakukan audit kerja, supaya Para SKPD dalam kinerjanya dapat dinilai, apakah benar-benar melakukan dengan optimal atau malah masih kurang maksimal dalam kinerjanya.

4. Perubahan Peraturan Daerah No 3 Tahun 2011, hendak dipercepat dan disahkan oleh Dewan, karena dalam pelaksana Perda tersebut telah lebih dari 3 tahun, dan selama kurun 3 tahun tersebut pendapatan dari sektor Retribusi Jasa Usaha tidak bisa memenuhi target, maka perlunya evaluasi terhadap Perda tersebut, supaya pendapatan daerah dari sektor Retribusi Jasa Usaha dapat menyumbang pendapatan yang dapat memenuhi target.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, cet ke 2. Jakarta: Sekretaris Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press dengan PT Syaamil Cipta Media, 2006.
- Brotodihardjo, Santoso. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. Bandung: PT Eresco Bandung, 1993.
- Chalid, Pheni. *Otonomi Daerah Masalah, Pemberdayaan dan Konflik*. Jakarta: Perpustakaan Nasional, 2005.
- Djumhana, Muhammad. *Pengantar Hukum Keuangan Daerah*. Bandung: PT. Citra AdityaBakti. 2007.
- Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi NTB. *Rencana Strategi 2014-2018*. Mataram: Dinas Kebudayaan dan Pariwisata NTB, 2014.
- Fahmal, A. Muin. *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*. Jakarta: PT Buku Kita. 2008.
- Gokkel, H.R.W. dan N. Van der Wal, *Juridisch Latijn*. Groningen: H.D. Tjeenk Willink, 1971. Diterjemahkan oleh S. Adiwinta, *Istilah Hukum: Latin – Indonesia*. Cet. Kedua. Jakarta: Intermedia, 1986.
- Halim, Abdul. *Manajemen Keuangan Daerah*. UPP AMP YKPN: Yogyakarta, 2004.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press. 2002.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Cetakan Ketiga. Bandung: Nusa Media. 2012.
- \_\_\_\_\_. *Problemantika Pembatalan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Fakultas Hukum UII Press, 2010.
- Ikodar, Saptopo Bambang. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD, dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*.

- Yogyakarta: FISIP UPN Veteran dan Yogyakarta Press, Yogyakarta. 2005.
- Juanda. *Hukum Pemerintahan Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Antara DPRD dan Kepala Daerah*. Bandung, PT. Alumni, 2008.
- Kaho, Josep Riwu. *Prospek Otonomi Daerah Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggarannya*. Jakarta: Rajawali, 1988.
- Karim, Abd., *Kapitalisasi Pariwisata dan Marginalisasi Masyarakat Lokal di Lombok*. Yogyakarta: Genta Press. 2008.
- Logemann, JHA. “*Het Staatsrecht der zelfregende Gemeenschappen*” dalam Sudi Fahmi, *Konsistensi Hukum antara Pemerintahan Pusat dan Daerah (Studi atas Pelaksanaan Desentralisasi dalam Bidang Kehutanan)*. Cet ke 1. Yogyakarta: Kreasi Total Media. 2009.
- Lubis, M. Solly. *Pergeseran Garis Politik Perundang-Undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*. Bandung: Alumni. 1983.
- Magnar, G. Kuntana. *Pokok-pokok Pemerintah Daerah Wilayah Administratif*. Bandung: Armico, 1983.
- Manan, Bagir. *Hubungan Antar Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*. Disertasi Program Doktorat, Fakultas Pascasarjana Universitas Pajdjaran, Bandung. 1990.
- \_\_\_\_\_. *Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam UU No. 4 Tahun 2004*. Yogyakarta: Fakultas Hukum UII Press, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001.
- Marzuki, Peter Mahmud *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. Jakarta. 2008.
- Muslimin, Amrah. *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Bandung: Alumni. 1985.
- Noor, Muhammad. *Memahami Desentralisasi Indonesia*. Yogyakarta: Interpena, 2012.
- Pudyatmoko, Y. Sri. *Pengantar Hukum Pajak*. Edisi revisi. Yogyakarta: Andi, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*. Jakarta: PT Grasindo. 2009.

- Prihatmoko, Joko J. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Filosofis, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Universitas Wahid Hasyim Semarang, Yogyakarta, 2005.
- Siahaan, Marihot P. *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Jakarta: PT. Raja GrafindoPersada. 2006.
- Saidi, M. Djafar. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Rajawali Press. 2008
- \_\_\_\_\_. *Pembaruan Hukum Pajak*. Jakarta: PT Raja GrafindoPersada. 2014.
- Soehino, *Ilmu Negara*. Cet ke 3. Yogyakarta: Liberty. 1993.
- Soekamto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-press, 1986.
- Soekarwo. *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance*. Surabaya: Airlangga University Press, 2007.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Cet Ke 5. Jakarta: Kanisius, 2002.
- Sulaiman, King Faisal. *Dealektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*. Cet- I. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2014.
- Supriatna, Tjahya. *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*. Jakarta: Bumi Aksara, 1996.
- Sutedi, Adrian. *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah*. Bogor: Ghalia Indonesia. 2008.
- \_\_\_\_\_. *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah*. Cetakan Pertama. Jakarta: Sinar Grafika. 2009.
- Syamsudin, Azis. *Praktek dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika. 2011.
- Tutik, Titik Triwulan. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Cet ke-2. Jakarta: Kencana Pranada Media Group. 2011.
- UNDP. *Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People Centered Development, Management Development and*

*Governance Division*. Bureau for Development Policy. September 1997.

Widjaja, Haw. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*. Jakarta: PT Raja GrafindoPersada. tt.

Widjaja, Rosjidi Rangga. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Bandung: MandarMaju. 1998.

Yani, Ahmad. *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2002.

Yuwono dkk, *Penganggaran Sekrot Publik, Pedoman Praktis, Penyusunan, Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban APBD*. Malang: Bayumedia Publising. 2005.

## **B. Jurnal**

Baihaqi. *Analisa Kontibusi Penadapatan Asli Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Provinsi Bengkulu*. Jurnal Akuntansi Vol. 1 No. 3 Th. 2011.

Saragih, Tomy M. *Konsep partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang dan Kawasan*, Jurnal Sasi Vol. 17 No. 3 Bulan Juli-September 2011.

Suharjono, Muhammad. *Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah*.Jurnal Ilmu Hukum Vol. 10, No. 1. 2010.

## **C. Undang- Undang/Peraturan**

Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Daerah.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retibusi Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005. Angka 5 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

SK. Gubernur NTB No. 20/1989 tentang penetapan lokasi kawasan pariwisata.

#### **D. Webset**

[www.birokeuangan.ntbprov.go.id](http://www.birokeuangan.ntbprov.go.id). Aksestanggal 23 Maret 2016.

[http:// e.petra.ac.id/files/files/EK4232\\_pajak\\_daerah.pdf](http://e.petra.ac.id/files/files/EK4232_pajak_daerah.pdf). Aksestanggal 3 Mei 2016.

#### **E. Informan**

Drs. H. Muksin, M.M Kepala Bidang Retrebusi dan Pendapatan lainnya Dinas Pendapatan Daerah Provinsi NTB, wawancara di Mataram, 6 April 2016.

H. Muh. Ridwan S.H., M.H. Kabag Perundang-Undangan Bagian Hukum Setda Provinsi NTB Provinsi NTB, wawancara di Mataram, 12 April 2016.