

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Keberadaan peraturan daerah (Perda) tentang pajak dan retribusi daerah tidak dapat dipisahkan dari kerangka sistem peraturan perundang-undangan, pelaksanaan otonomi daerah, perimbangan keuangan pusat dan daerah serta sistem perpajakan Indonesia. Perda sebagai peraturan yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan di Indonesia. Muatan dan pembuatannya tidak dapat keluar dari kerangka sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku. UU No. 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa materi muatan Perda 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.¹

Adanya muatan dengan ciri khas kedaerahan tidak berarti Perda dapat mengesampingkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan baik formal pembentukannya maupun materinya.² Sekalipun ada faktor semangat otonomi daerah dalam pembentukan Perda, tetapi pembuatan Perda tidak dapat dipisahkan dan tetap dalam kerangka sistem peraturan perundang-undangan nasional. Kepentingan nasional menjadi salah satu unsur yang harus

¹ Baca lebih lanjut Indonesia, *Undang-undang tentang Pembuatan Peraturan Prundang-undangan*, UU No.12 Tahun 2011 No. 82, TLN RI No. 5234, Pasal 14.

² Tentang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan baca *ibid.*, Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 6 ayat (1).

dipertimbangkan dalam pembuatan Perda.³ Hal demikian menunjukkan bahwa Perda merupakan instrumen hukum yang dibuat oleh pemerintahan daerah dalam rangka menyelenggarakan kewenangan untuk mewujudkan otonomi serta sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah. Pelaksanaan otonomi daerah berkaitan erat dengan kewenangan pemerintah daerah dalam membuat dan melaksanakan peraturan perundang-undangan, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) memberi jaminan kewenangan tersebut.⁴

Pasca reformasi, pada tahun 1999, dikeluarkan UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian pada tahun 2004 diganti dengan No. 25 Tahun an UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Pada tahun yang sama dikeluarkan UU No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan Keuangan Antara Pemerintah dan Daerah yang kemudian diganti dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.⁵

Berkaitan dengan pajak dan retribusi daerah pada tahun 2000, dilakukn perubahan terhadap UU No. 18 Tahun 1997 berdasarkan UU No. 34 Tahun 2000

³Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Bandung:Pusat Penerbitan Universitas LPPM Universitas Islam Bandung, 1995, hlm. 8.

⁴ Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*

⁵ *Indonesia*, Undang-undang tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, UU No. 33Tahun 2004, LN RI Tahun 2004 No. 126.

tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah⁶.

Lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 memberi harapan baru terhadap pelaksanaan otonomi daerah.⁷ Salah satu prinsip pelaksanaan otonomi daerah adalah meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.⁸

Dalam rangka mengoptimalisasikan Pendapatan Asli Daerah, Kabupaten Brebes juga menjadikan sektor Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai sumber keuangan yang paling diandalkan. Sektor Pajak Daerah tersebut meliputi Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan Dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C serta Retribusi Daerah yang terdiri: Retribusi Jasa Umum antara lain Pelayanan Kesehatan dan Pelayanan Persampahan, Jasa Usaha dan Retribusi Perijinan tertentu merupakan sektor yang sangat besar untuk digali dan diperluas pengelolaannya.

Salah satu problema yang dihadapi oleh sebagian Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia dewasa ini adalah berkisar pada upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Problema ini muncul karena adanya kecenderungan berpikir dari

⁶ *Indonesia*, Undang-undang tentang Perubahan atas Undang-undang No, 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, UU No. 34 Tahun 2000, LN RI Tahun 2000 No. 246, TLN No.1018.

⁷ Hal-hal mendasar yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 adalah: (1) mendorong untuk memberdayakan masyarakat; (2) menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas; (3) meningkatkan peran-serta masyarakat; (4) mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). *Indonesia, UU No. 22 Tahun 1999*, op.cit. Penjelasan Umum.

⁸ Baca lebih lanjut 8 (delapan) prinsip otonomi daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999, *Ibid*.

sebagian kalangan birokrat di daerah yang menganggap bahwa parameter utama yang menentukan kemandirian suatu Daerah di era Otonomi adalah terletak pada besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD). Realitas mengenai rendahnya PAD di sejumlah Daerah pada masa lalu, akhirnya mengkondisikan Daerah untuk tidak berdaya dan selalu bergantung pada bantuan pembiayaan atau subsidi dana dari Pemerintah Pusat.

Rendahnya kontribusi pendapatan asli Daerah terhadap pembiayaan Daerah, karena Daerah hanya diberikan kewenangan mobilisasi sumber dana Pajak dan retribusi yang mampu memenuhi hanya sekitar 20%-30% dari total penerimaan untuk membiayai kebutuhan rutin dan pembangunan, sementara 70% 80% didrop dari pusat. Selain karena persoalan kewenangan yang terbatas dalam memobilisasi sumber dana Pajak dan retribusi, juga terdapat persoalan yang bersifat teknis yuridis yaitu dalam bentuk regulasi yang dijadikan dasar hukum bagi Daerah untuk memungut Pendapatan Asli Daerah, baik yang bersumber dari Pajak maupun dari Retribusi Daerah.

Beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes dalam menetapkan target penerimaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Faktor yang amat penting dan mempengaruhi Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes dalam menetapkan target pendapatan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Kabupaten Brebes adalah situasi dan kondisi perekonomian dan politik yang kondusif. Hal ini menjadi penting artinya karena kedua hal ini dapat dikatakan sebagai dua sisi mata uang dan dapat menentukan hitam-putihnya realisasi

penerimaan Dari latar belakang permasalahan diatas, maka penulis tertarik meneliti tentang “Implementasi Perda Retribusi Pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Brebes Sebagai Salah Satu Sumber Pendapatan Asli Daerah”

B. Rumusan Masalah

Berkenaan dengan fungsi peraturan Daerah yang berorientasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam menunjang pelaksanaan Otonomi Daerah Kabupaten Brebes, maka masalah yang akan dibahas dalam tesis ini adalah :

1. Bagaimana Implementasi Perda Retribusi pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Brebes Sebagai Salah Satu Sumber Pendapatan Asli Daerah?
2. Apa sajakah hambatan dan solusi dalam Implementasi Perda Retribusi Pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Brebes Sebagai Salah Satu Sumber Pendapatan Asli Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian sebagaimana permasalahan yang telah dikemukakan di atas adalah untuk :

1. Mengetahui Implementasi Perda Retribusi pada Dinbudpar Kabupaten Brebes sebagai Salah Satu Sumber Pendapatan Asli Daerah.

2. Mengetahui hambatan - hambatan dan solusi dalam Implementasi Perda Retribusi Pada Dinbudpar Kabupaten Brebes Sebagai Salah Satu Sumber Pendapatan Asli Daerah.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang memadai terutama apabila ditinjau dari dua dimensi manfaat yaitu manfaat Teoritis dan Praktis :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai upaya pengembangan dan kontribusi ilmiah ilmu hukum pada umumnya, khususnya Ilmu Hukum Tata Negara atau Hukum Administrasi Negara.
 - b. Bahan untuk pengembangan ilmu hukum, khususnya Tata Negara, dan merupakan sumbangan pemikiran bagi unsur Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Brebes.
2. Manfaat Praktis
 - a. Secara praktis sebagai tambahan informasi referensi dan dapat memberikan pemahaman mengenai penerapan perda retribusi yang saat ini berlaku di daerah khususnya masyarakat Kabupaten Brebes.
 - b. Bahan informasi kepada masyarakat Brebes khususnya dan Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes pada umumnya.

E. Kerangka Konseptual

Dalam upaya memperbesar peran pemerintah daerah dalam pembangunan, pemerintah daerah dituntut untuk lebih mandiri dalam membiayai kegiatan operasional rumah tangganya. Berdasarkan hal tersebut dapat dilihat bahwa pendapatan daerah tidak dapat dipisahkan dengan belanja daerah, karena adanya saling terkait dan merupakan satu alokasi anggaran yang disusun dan dibuat untuk melancarkan roda pemerintahan daerah.

Sebagaimana halnya dengan negara, maka daerah dimana masing-masing pemerintah daerah mempunyai fungsi dan tanggung jawab untuk meningkatkan kehidupan dan kesejahteraan rakyat dengan jalan melaksanakan pembangunan disegala bidang sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah bahwa “Pemerintah daerah menjalankan otonomi, seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan”. (Pasal 10)

Adanya hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan Kepala daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, merupakan satu upaya untuk meningkatkan peran pemerintah daerah dalam mengembangkan potensi daerahnya dengan mengelola sumber-sumber pendapatan daerah secara efisien dan efektif khususnya Pendapatan asli daerah sendiri.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah mengisyaratkan bahwa Pemerintah Daerah dalam mengurus rumah

tangganya sendiri diberikan sumber-sumber pedapatan atau penerimaan keuangan daerah untuk membiayai seluruh aktivitas dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas pemerintah dan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat secara adil dan makmur.

1. Pengertian Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan asli daerah (PAD) merupakan semua penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku⁹. Sektor pendapatan daerah memegang peranan yang sangat penting, karena melalui sektor ini dapat dilihat sejauh mana suatu daerah dapat membiayai kegiatan pemerintah dan pembangunan daerah.

Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) mutlak harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah agar mampu untuk membiayai kebutuhannya sendiri, sehingga ketergantungan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat semakin berkurang dan pada akhirnya daerah dapat mandiri. Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah pada bab V (lima) nomor 1 (satu) disebutkan bahwa pendapatan asli daerah bersumber dari:

⁹ Abdul Halim, *Akuntansi Keuangan Daerah*, Jakarta: Salemba Empat, 2004, hlm. 96.

a. Pajak Daerah

Menurut UU No 28 tahun 2009 Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut Pajak, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan UU nomor 28 tahun 2009 pajak kabupaten/kota dibagi menjadi beberapa sebagai berikut, Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Mineral bukan Logam dan Batuan, Pajak Parkir, Pajak Air Tanah, Pajak Sarang Burung Walet, Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, dan Pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan. Seperti halnya dengan pajak pada umumnya, pajak daerah mempunyai peranan ganda yaitu:

1. Sebagai sumber pendapatan daerah (*budgetary*)
2. Sebagai alat pengatur (*regulatory*)

b. Retribusi Daerah

Pemerintah pusat kembali mengeluarkan regulasi tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, melalui Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009. Dengan UU ini dicabut UU Nomor 18 Tahun 1997, sebagaimana sudah diubah dengan UU Nomor 34 Tahun 2000. Berlakunya UU pajak dan retribusi daerah yang baru di satu sisi memberikan keuntungan

daerah dengan adanya sumber-sumber pendapatan baru, namun disisi lain ada beberapa sumber pendapatan asli daerah yang harus dihapus karena tidak boleh lagi dipungut oleh daerah, terutama berasal dari retribusi daerah. Menurut UU Nomor 28 Tahun 2009 secara keseluruhan terdapat 30 jenis retribusi yang dapat dipungut oleh daerah yang dikelompokkan ke dalam 3 golongan retribusi, yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu.

1. Retribusi Jasa Umum yaitu pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
2. Retribusi Jasa Usaha adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa usaha yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.
3. Retribusi Perizinan Tertentu adalah pungutan daerah sebagai pembayarann atas pemberian izin tertentu yang khusus diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

c. Hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan

Hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Undang-undang nomor 33 tahun 2004 mengklasifikasikan jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dirinci menurut menurut objek pendapatan yang mencakup

bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik negara/BUMN dan bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta maupun kelompok masyarakat.

d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menjelaskan Pendapatan Asli Daerah yang sah, disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pendapatan ini juga merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik pemerintah daerah. Undang-undang nomor 33 tahun 2004 mengklasifikasikan yang termasuk dalam pendapatan asli daerah yang sah meliputi:

1. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan.
2. Jasa giro.
3. Pendapatan bunga.
4. Keuntungan adalah nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.
5. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan, pengadaan barang ataupun jasa oleh pemerintah.

Kewenangan Pemerintah Dalam Hal Pengendalian Sumber Pendapatan Asli Daerah Pada Undang undang Nomor 32 Tahun 2004 diatur pada Pasal 10 menyebutkan :

- a) Kewenangan Daerah Kabupaten mencakup semua kewenangan Pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9.
- b) Bidang Pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten meliputi Pekerjaan Umum, Kesehatan, Pendidikan dan Kebudayaan, Pertanian, Perhubungan, Industri dan Perdagangan, Penanaman Modal, Lingkungan Hidup, Pertanahan, Koperasi dan Tenaga Kerja.

Dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 hal tersebut secara rinci telah disebutkan pada Pasal 14 Ayat (1) kewenangan untuk Daerah Kabupaten/Kabupaten meliputi 16 kewenangan dan pada Ayat (2) urusan Pemerintahan ada juga bersifat pilihan meliputi urusan Pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan Masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan Daerah yang bersangkutan. Memperhatikan kewenangan yang telah dikemukakan di atas, maka dapat diketahui bahwa terdapat sejumlah kewenangan dibidang Pemerintahan yang tidak diserahkan kepada Daerah, sehingga kewenangan tersebut tetap menjadi wewenang Pemerintah pusat dalam wujud Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 tercantum pada Pasal 157. Sumber Pendapatan Daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) meliputi: Hasil Retribusi Daerah.

Pemberlakuan jenis-jenis pajak ini tentunya disesuaikan dengan peraturan-Peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti UU No. 34/2000 tentang

Perubahan atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pada Undang undang ini lebih leluasa dalam menarik Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di wilayah yurisdiksinya, dengan mengeluarkan Peraturan Daerah, sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai operasionalisasi dari Undang undang ini, Pemerintah juga telah mengeluarkan PP No. 66/2001 tentang Pajak Daerah dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Daerah, baik Pemerintah propinsi maupun di Pemerintah Kabupaten/Kota.

2. Retribusi Daerah dan Karakteristiknya

Retribusi merupakan pungutan pemerintah selain pajak. Terdapat perbedaan mendasar antara pajak dan retribusi baik, sumber, mekanisme pemungutannya maupun prestasi yang didapat dari pembayar. Perbedaan yang nyata dari pajak dan retribusi adalah bahwa dalam pajak tidak dikenal prestasi langsung dari Negara sebagai kontraprestasi atas pembayaran pajak pembayar retribusi. Kontraprestasi dari negara atas retribusi dapat berupa jasa atau izin tertentu. Dalam implementasinya tidak semua jasa dapat dikenakan retribusi. Hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut pertimbangan social-ekonomi layak dijadikan sebagai objek Retribusi.¹⁰

¹⁰ Indonesia, Undang-Undang No.34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, Pasal 1, LN RI Tahun 2000 Nomor 246.

Menurut ketentuan UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, jenis jasa yang tidak dapat dikenakan retribusi adalah jenis jasa urusan umum pemerintahan. Pungutan retribusi juga didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan dapat pula dipaksakan pelaksanaannya. Menurut Adriani, dalam pajak sifat memaksanya lebih kuat dari pungutan yang lain. Dalam retribusi, lebih lanjut Adriani mengatakan bahwa paksaannya pada umumnya bersifat ekonomis sehingga pada hakikatnya diserahkan kepada pihak yang berepentingan untuk membayarnya atau tidak.¹¹

Perbedaan antara pajak dan retribusi dapat diamati dari definisi yuridis dalam UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Dalam UU No. 28 Tahun 2009, definisi pajak daerah adalah:

“Pajak daerah, yang selanjutnya disebut Pajak, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Sementara itu definisi yuridis retribusi daerah menurut ketentuan Pasal 1 UU No. 28 Tahun 2009, yaitu:

“Retribusi daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi, adalah pungutan Daerah sebagai pembayara atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan”.

Berdasarkan hal tersebut, maka karakteristik retribusi adalah :

¹¹ R. Santoso Brotodiharjo, *Ilmu Hukum Pajak*, Bandung: Refika Aditama, 2008, hlm.8.

1. Retribusi dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan.
2. Pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu.
3. Adanya prestasi langsung dari Negara kepada individu pembayar retribusi berupa jasa.
4. Uang hasil retribusi digunakan bagi pelayanan umum berkaitan dengan retribusi yang bersangkutan.
5. Pelaksanaannya dapat dipaksakan, biasanya bersifat ekonomis.

Selain pajak dan retribusi, terdapat bentuk lain pungutan dari masyarakat yaitu sumbangan. Menurut Santoso Brotodiharjo, dasar pemikiran dilakukannya sumbangan adalah bahwa biaya-biaya yang dikeluarkan untuk tindakan atau prestasi pemerintah tertentu tidak boleh dikeluarkan dari kas umum, karena tindakan atau prestasi itu tidak ditujukan kepada penduduk seluruhnya, melainkan hanya sebagian penduduk saja. Hanya golongan tertentu dari penduduk ini sajalah yang diwajibkan membayar sumbangan ini.¹²

Hal tersebut terdapat persamaan antara sumbangan dengan retribusi dimana terdapat prestasi langsung dari Negara kepada penduduk yang membayar. Keduanya perbedaan yaitu pada retribusi dapat ditunjuk seseorang yang mengenyam kenikmatan kontraprestasi dari pemerintah, sedangkan pada sumbangan, yang mendapat kontraprestasi ini hanya satu golongan.

Selain hal tersebut di atas, sebagai bentuk pungutan terhadap warga masyarakat, pengaturan tentang retribusi harus berdasarkan prinsip-prinsip umum

¹² Ibid., hlm. 14.

pungutan retribusi. Fisher (1996) berpendapat bahwa prinsip umum dari penarikan retribusi adalah:

1. Pembiayaan retribusi meningkat sebagai akibat dari peningkatan marjin keuntungan dan penggunaan langsung.
2. Pembiayaan retribusi membutuhkan kondisi bahwa penggunaan langsung dapat dengan mudah diidentifikasi dan dikecualikan (pada biaya yang pantas) dari mengkonsumsi pelayanan kecuali apabila harga dibayar dengan asumsi bahwa keuntungan dari sebuah pelaporan atau fasilitas diterima oleh pengguna barang.
3. Pembiayaan retribusi lebih efisien ketika permintaan lebih elastis harganya.
4. Margin keuntungan dan bukan total keuntungan sangat berpengaruh dalam menentukan retribusi.

Setiap tindakan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah (perda) dipersyaratkan agar bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan dimaksud dapat diperoleh melalui tiga sumber, yaitu *atribusi*, *delegasi*, dan *mandat*. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan Negara oleh UUD atau undang-undang (yang melekat). Wewenang delegasi dan mandate adalah wewenang yang berasal dari pelimpahan.¹³

Dalam perspektif hukum administrasi terdapat dua cara utama untuk memperoleh kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan, yaitu kewenangan *atribusi* dan kewenangan *delegasi*. Kewenangan berdasarkan mandat ditempatkan sebagai kewenangan khas yang memiliki cara tersendiri, kecuali

¹³ Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), hlm. 130-131.

dikaitkan dengan gugatan ke pengadilan tata usaha Negara (PTUN). Kewenangan berdasarkan *mandat* tidak ditempatkan secara tersendiri karena penerima *mandat* tidak bisa menjadi tergugat di pengadilan tata usaha Negara.

3.Peraturan Daerah

Peraturan Daerah atau yang sering disingkat dengan Perda merupakan instrumen yang strategis dalam mencapai tujuan desentralisasi. Peranan perda dalam otonomi daerah meliputi:

1. Perda sebagai instrumen kebijakan dalam melaksanakan otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab.
2. Perda merupakan pelaksana peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Penangkap dan penyalur aspirasi masyarakat daerah.
4. Sebagai alat transformasi perubahan daerah.
5. Harmonisator berbagai kepentingan.

Peraturan Daerah yang disebut dengan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk **oleh** Dewan Perwakilan Rakyat Daerah **dengan** persetujuan bersama Kepala Daerah. Jenis peraturan daerah termasuk kedalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang termuat dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Daerah terdiri atas:

- **Peraturan Daerah Provinsi**, yang berlaku di provinsi tersebut. Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
- **Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**, yang berlaku di kabupaten/kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak subordinat terhadap Peraturan Daerah Provinsi.

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Perda memiliki muatan materi sebagai berikut.

- penyelenggaraan **Otonomi Daerah** dan Tugas Pembantuan;
- penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, peraturan daerah dapat memuat ketentuan mengenai pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain sanksi diatas,**Perda** dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif. Sanksi administratif tersebut berupa:

- a. teguran lisan;
- b. teguran tertulis;
- c. penghentian sementara kegiatan;
- d. penghentian tetap kegiatan;
- e. pencabutan sementara izin;
- f. pencabutan tetap izin;
- g. denda administratif; dan/atau
- h. sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁴

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis, yaitu “Mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan yang nyata.”¹⁵ pendekatan yuridis sosiologis adalah menekankan penelitian yang bertujuan memperoleh pengetahuan hukum

¹⁴ <http://pemerintah.net/peraturan-daerah/>

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia Press, 1986),h.51

secara empiris dengan jalan terjun langsung ke lapangan untuk melihat kondisi praktek penarikan retribusi yang sebenarnya.

Penelitian yang akan dilakukan adalah termasuk kategori jenis Penelitian observasi (*Observational Research*), artinya penelitian dilakukan langsung kelapangan guna mendapatkan data primer. Sedangkan sifat penelitian adalah diskriptif analisis.

a. Objek Penelitian

Obyek penelitian adalah mengenai Fungsi Retribusi Daerah Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 8 Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Retribusi Daerah.

b. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Wilayah Kabupaten Brebes, tepatnya dikantor Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Brebes.

c. Populasi dan Sampel

Dalam penelitian ini yang menjadi populasi dan sampel yaitu masyarakat yang membayar Retribusi berjumlah 250 orang, karena besarnya populasi relatif besar jumlahnya, maka diambil 10 % saja dari 250 orang tersebut sehingga sampelnya sebanyak 25 orang.

2. Sumber dan Jenis Data

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang bersifat sosio-legal (*socio-legal research*), yang menempatkan hukum sebagai gejala sosial. Dalam hal demikian hukum selalu dikaitkan dengan masalah sosial. Adapun bahan data penelitian yaitu meliputi data primer dan data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini dikumpulkan dari bahan-bahan sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang mengikat yang terdiri dari:
 - 1) UUD 1945
 - 2) Peraturan Daerah Kabupaten Brebes nomor 8 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Retribusi Daerah.
 - 3) Peraturan Pemerintah dan dan Ketetapan MPR.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu yang memberikan suatu penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti Rancangan Undang-undang, hasil-hasil penelitian, karya tulis kalangan hukum, jurnal, buku-buku, dan literatur.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder antara lain:
 - 1.) Kamus
 - 2.) Ensiklopedia

3.) Kuesioner

3. Metode Pengumpulan data

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Kuesioner, yaitu dengan cara membuat daftar pertanyaan secara tertutup maupun terbuka. Disamping itu digunakan juga alat pengumpulan data dengan cara wawancara (*interview*) yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengadakan tanya jawab secara langsung responden.

4. Metode Analisis data

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode observasi yakni dengan cara data dari kuesioner dikumpulkan, kemudian diolah dan disajikan dengan cara membandingkan antara data lapangan dengan pendapat para ahli atau dengan peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar yuridis dalam penelitian.

G. Sistematika Penulisan dan Jadwal Penelitian

Sistematika dalam penulisan tesis ini dibagi dalam empat bab yaitu :

Bab I Pendahuluan, yang menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritis, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka, dalam bab ini menguraikan teori-teori yang akan digunakan sebagai landasan penelitian. Tinjauan pustaka ini akan

menggambarkan secara umum mengenai apa isi tentang Implementasi Perda Retribusi Pada Dinbudpar Kabupaten Brebes Sebagai Salah Satu Sumber Pendapatan Asli Daerah dan Kontribusi Hukum Islam dalam kaitan pembangunan hukum nasional.

BAB III Hasil Penelitian yang membahas tentang rumusan masalah yang ada yaitu:

- A. Implementasi Perda Retribusi Pada Dinbudpar Kabupaten Brebes Sebagai Salah Satu Sumber Pendapatan Asli Daerah,
- B. Kendala Implementasi Perda Retribusi Pada Dinparbudpora Kabupaten Brebes Sebagai Salah Satu Sumber Pendapatan Asli Daerah, dan solusinya.
- C. Upaya yang dilakukan pemerintah daerah untuk mengatasi kendala dalam pelaksanaan Implementasi Perda Retribusi Pada Dinparbudpora Kabupaten Brebes Sebagai Salah Satu Sumber Pendapatan Asli Daerah.

BAB IV Penutup yang terdiri dari simpulan dan saran dari hasil penelitian yang telah dilakukan.