

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia tersebut berdasarkan pada Pasal 18 Amandemen Keempat Undang-Undang Dasar 1945 yang tertera pada ayat (1) sampai dengan ayat (7) yang menjelaskan:

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- b. Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantu.
- c. Pemerintah daerah propinsi, daerah dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotannya dipilih melalui pemilihan umum.
- d. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- e. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

- f. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- g. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.

Menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah 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.

The Liang Gie juga berpendapat tentang apa yang dimaksud dengan pemerintahan daerah. Menurutny bahwa yang dimaksud pemerintahan daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok yang mendiami suatu wilayah yang dipimpin kepala pemerintahan daerah⁶.

Otonomi daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi maka seluruh permasalahan dan urusan yang diberikan kepada daerah oleh pemerintah pusat pada dasarnya menjadi tanggung jawab dan wewenang pemerintah daerah tersebut. Hal yang menjadi permasalahan

⁶ The Liang Gie, 1988, *Pertumbuhan Daerah Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta, Gunung Agung, hal.44

dan urusan yang diberikan kepada daerah oleh pemerintah pusat adalah yang berkaitan terhadap penentuan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan dan juga pengaturan perangkat daerah serta dinas-dinas daerah.

Suatu negara yang memiliki wilayah sangat luas tidak mungkin segala urusan pemerintahan dilakukan oleh pemerintah yang hanya berkedudukan di pusat pemerintahan saja. Karena itulah maka kemudian wilayah negara dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi dalam daerah yang lebih kecil, di daerah yang bersifat otonom atau bersifat administratif semuanya menurut aturan yang ditetapkan undang-undang⁷.

Peraturan di Indonesia teratur dalam Pasal 5 ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Asas tersebut menjelaskan bahwa pelaksanaan urusan daerah tersebut bisa dilaksanakan secara langsung oleh pemerintah daerah tersebut dan juga dapat dilaksanakan penugasan oleh pemerintah propinsi ke pemerintah kabupaten/kota dan desa atau penugasan dari pemerintah kabupaten/kota ke desa. Penjelasan mengenai ketiga asas tersebut akan diuraikan sebagai berikut:

⁷ Daan Suganda, 1992, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia, Pemerintahan di Daerah*. Bandung, Sinar Baru. Hal. 87

a. Asas Desentralisasi

Istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin “*de*” yang artinya dan “*centrum*” yang artinya pusat. Sehingga desentralisasi berarti melepas atau mejauh dari pusat. Asas desentralisasi adalah asas yang dimaksud memberikan wewenang dari pemerintah negara pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri, yang biasanya disebut dengan otonomi.⁸ Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (8) desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Pembagian bentuk desentralisasi pada dasarnya dapat dibedakan menurut tingkat peralihan kewenangan. Berupa kewenangan untuk merencanakan, memutuskan, dan mengatur dari pemerintahan pusat ke lembaga-lembaga yang lain. Ada empat bentuk utama desentralisasi, antara lain:⁹

- 1) Dekonsentrasi
- 2) Delegasi ke lembaga-lembaga semi-otonom atau antar daerah
- 3) Pelimpahan kewenangan (delegasi) ke pemerintah daerah
- 4) Peralihan fungsi dari lembaga-lembaga Negara ke Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)

⁸ Lukman Santoso As, 2015, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hal. 43

⁹ Ni'matul Huda, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: Nusamedia, hal. 62

b. Asas Dekonsentrasi

Pelaksanaan desentralisasi terdapat beberapa tingkat peralihan kewenangan, yakni kewenangan merencanakan, mencetuskan, dan mengatur dari pemerintah pusat ke lembaga-lembaga yang lain, aspek dari hubungan kewenangan ini adalah dekonsentrasi.¹⁰ Menurut Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

c. Asas Tugas Pembantuan

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah disamping pengertian otonomi dijumpai istilah “*medebewind*” atau yang biasa disebut dengan “Tugas Pembantuan” yang mengandung arti bahwa kewenangan Pemerintah Daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari Pemerintah Pusat, atau Pemerintah Daerah yang lebih tinggi tingkatannya.¹¹

¹⁰ Lukman Santoso As, *Op.Cit.* hal. 54-55

¹¹ Sirojul Munir, 2013, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia: Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Yogyakarta:Genta Publishing, hal. 108

Tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah, menjadi urusan rumah tangganya. Oleh karena itu beberapa urusan pemerintahan masih tetap merupakan urusan pemerintah pusat. Tetapi berat sekali bagi pemerintah untuk menjalankan seluruh urusan pemerintah di daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung jawab itu atas dasar dekonsentrasi, mengingat terbatasnya kemampuan perangkat daerah di daerah dan juga ditinjau dari segi daya guna dan hasil guna adalah kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila semua urusan pemerintah daerah di daerah harus diselenggarakan sendiri oleh perangkat di daerah karena hal itu memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar jumlahnya.

Menurut Pasal 1 ayat (11) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom, untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Tugas pembantuan dilaksanakan oleh pemerintahan daerah dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung jawabkannya kepada

pemerintahan pusat. Penyelenggaraan tugas pembantuan ini dibiayai atas beban pengeluaran APBN.¹²

Dalam menjalankan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah dapat digolongkan menjadi tiga bagian, yaitu Kepala Daerah, Dewan Perwakilan Daerah (DPRD), dan Alat Perlengkapan Daerah lainnya seperti: Sekertaris DPRD, Sekertaris Daerah, Dinas-dinas dan Badan Pertimbangan lainnya. Sekertariat DPRD membantu menyelenggarakan tugas dan kewajiban pemimpin DPRD. Sekertariat Daerah membantu menyelenggarakan tugas dan kewajiban Kepala Daerah baik sebagai pemimpin daerah otonomi maupun sebagai Kepala Wilayah. Untuk Dinas-dinas menjalankan tugas dengan unsur sebagai pelaksana urusan rumah tangga daerah dan tugas-tugas pembantu. Seperti melakukan perumusan kebijakan teknis, memberikan bimbingan, perizinan, melaksanakan dan mengendalikan pelaksanaan urusan rumah tangga daerah serta tugas-tugas pembantu lainnya yang merupakan urusan pokok untuk dinas-dinas yang berada di bawah Kepala Daerah dan DPRD.

¹² H.A.W. Widjaja, 2014, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta:Rajawali Pers, hal. 169

B. Tinjauan Umum tentang Sarana Pendapatan Asli Daerah

1. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan asli daerah merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang mendukung kemampuan keuangan daerah. Pendapatan asli daerah menjadi sangat penting, terutama dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah, dimana kemampuan keuangan yang bersumber dari pendapatan asli daerah dijadikan salah satu pengukur dalam kemampuan daerah tersebut dalam melaksanakan tugas pelaksanaan otonomi daerah tersebut yang sudah diserahkan pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah

Upaya untuk peningkatan pendapatan daerah tersebut harus didukung oleh seluruh organisasi pemerintah yang berperan penting serta bertanggung jawab dalam meningkatkan pendapatan asli daerah tersebut. Organisasi atau dinas pemerintahan yang terkait langsung dengan peningkatan pendapatan asli daerah tersebut adalah dinas pendapatan daerah setempat. Tugas pokok yang harus dilaksanakannya adalah melakukan pemungutan pendapatan asli daerah serta mengadakan koordinasi dengan dinas lainnya yang terkait dengan perencanaan, seperti dinas badan perencanaan pembangunan daerah. Selain tugas pokok tersebut ada pengendalian pemungutan pendapatan daerah yang dilakukan dinas pendapatan daerah tersebut.

Pelaksanaan Pemerintah daerah disokong oleh sumber dana yang bersumber dari dua sumber utama, Keuangan daerah yang merupakan

pendapatan asli daerah (PAD) dan pendapatan yang berasal dari pemberian dari Pemerintah Pusat atau pemerintah Pemerintah Daerah yang lebih atas tingkatannya. Pendapatan yang diperoleh dari pemberian adalah sumbangan dari Pemerintah Pusat, atau dari Pemerintah Daerah yang lebih atas tingkatannya, dan lain-lain pendapatan yang sah. Sedangkan pendapatan asli daerah terdiri dari pajak-pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan daerah dan pendapatan lain yang sah.

Kecenderungan bahwa pendapatan daerah yang berasal dari sumbangan lebih besar dibandingkan dengan PAD. Pendapatan daerah dari perusahaan daerah juga masih sangat rendah, untuk beberapa daerah tingkat II atau kabupaten tidak sampai 2% dari seluruh pendapatan daerah¹³.

Selain pendapatan asli daerah dan sumbangan, pendapatan daerah dapat juga diperoleh dengan cara mengadakan pinjaman. Pinjaman tersebut ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah dan disetujui DPRD namun bukan berbentuk Peraturan Daerah dan disetujui juga oleh Menteri Dalam Negeri.

Kuangan daerah adalah kemampuan pemerintah daerah untuk mengelola mulai dari merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi berbagai sumber keuangan sesuai dengan kewenangan dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi,

¹³Philipus M. Hadjono, 2015, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, hal.113

dekonsentrasi, dan tugas pembantuan di daerah yang diwujudkan dalam APBD¹⁴.

Penjelasan terhadap pendapatan asli daerah tersebut mempertegas bahwa pendapatan asli daerah sangat penting dan menempati posisi pokok dalam pelaksanaan atau berlangsungnya pelaksanaan otonomi daerah. Dalam pelaksanaan tugas yaitu Dinas Pendapatan Daerah langsung berhubungan terkait pemungutan pendapatan daerah tersebut dan diperlukannya melakukan kerja sama dengan berbagai instansi atau dinas pemerintahan lainnya.

Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) ada beberapa cara, antara lain adalah retribusi. Retribusi adalah pungutan sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin yang khusus disediakan dan/atau diberikan izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah untuk kepentingan orang pribadi atau badan¹⁵. Selain retribusi ada juga pajak, yaitu iuran kepada negara yang dapat dipaksakan dan tidak ada balas jasanya, sedangkan retribusi ialah pembayaran oleh rakyat kepada pemerintah dengan adanya balas jasa secara langsung¹⁶. Besarnya retribusi yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang menggunakan jasa atau perizinan

¹⁴ Tjanya Supriatna, 2001, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Jakarta, Bumi Aksara, hal. 74

¹⁵ Ahmad Yani, 2002, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hal. 55.

¹⁶ Ibnu Syamsi, 1994, *Dasar-Dasar Kebijakan Keuangan Negara*, Jakarta, Rineka Cipta, hal. 201.

tertentu dihitung dengan cara mengalikan tarif retribusi dengan tingkat penggunaan jasa¹⁷.

2. Pengertian Pajak Daerah

Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dilaksanakan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.¹⁸

Pajak daerah tersebut diharapkan sebagai salah satu Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang menjadi sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembantu daerah untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. oleh karena itu daerah dapat melaksanakan otonomi daerahnya seperti mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, daerah kabupaten/kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangan dengan menetapkan jenis pajak selain yang telah ditetapkan sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dengan melihat kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

¹⁷ Agus Salim Nasution, 1980, *Pajak dan Retribusi Daerah*, Jakarta, Universitas Terbuka, hal 1-3

¹⁸ Deddy Supriady Bratakusumah, 2002, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal.265

a. Jenis Pajak Daerah

Menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 jenis pajak propinsi:

1) Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air

Pajak atas kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor adalah semua kendaraan beroda dua dan atau lebih beserta gandengannya yang digunakan di semua jenis jalan darat, dan digerakan oleh peralatan teknik berupa motor dan peralatan lainnya yang berfungsi untuk mengubah suatu sumber daya energi tertentu menjadi tenaga gerak kendaraan bermotor yang bersangkutan termasuk alat-alat besar yang bergerak. Kendaraan di atas air adalah semua kendaraan yang digerakkan oleh peralatan teknik berupa motor atau peralatan lainnya yang berfungsi untuk mengubah suatu sumber daya energi tertentu menjadi tenaga gerak kendaraan bermotor yang bersangkutan yang digunakan di atas air.

- 2) Bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air

Biaya pajak atas penyerahan hak milik kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air sebagai akibat perjanjian dua pihak atau perbuatan sepihak atau keadaan yang terjadi karena jual beli, tukar menukar, warisan, atau pemasukan ke dalam badan usaha.

- 3) Pajak bahan bakar kendaraan bermotor

Pajak atas bahan bakar yang disediakan atau dianggap digunakan untuk kendaraan bermotor, termasuk bahan bakar yang digunakan untuk kendaraan di atas air

- 4) Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan

Pajak atas pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan/atau air permukaan untuk digunakan bagi orang pribadi atau badan kecuali untuk keperluan dasar rumah tangga dan pertanian rakyat. Air bawah tanah adalah air yang berada di perut bumi, termasuk mata air yang muncul secara otomatis di permukaan tanah.

Menurut Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 jenis pajak Kabupaten/Kota terdiri dari:

1. Pajak hotel
2. Pajak restoran
3. Pajak hiburan
4. Pajak reklame
5. Pajak reklame
6. Pajak penerangan jalan
7. Pajak pengambilan bahan galian golongan C
8. Pajak parkir

3. Pengertian Retribusi

Istilah retribusi dapat dilihat pada Kamus Besar Bahasa Indonesia didefinisikan sebagai pungutan uang oleh pemerintah sebagai balas jasa. Ada beberapa pendapat juga terkait retribusi, diantaranya menurut Munawir yang menjelaskan bahwa retribusi adalah iuran kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dan memperoleh jasa balik secara langsung yang dapat ditunuk. Hal ini hampir serupa seperti menurut Rochmat Soemitro yang menjelaskan bahwa pembayaran kepada negara itu yang dilakukan oleh mereka berkaitan dengan penggunaan jasa-jasa negara yang pembayarannya itu akan mendapatkan suatu prestasi atau timbal balik secara langsung.

Pengaturan retribusi ini diatur dalam Undang-Undang nomor 34 tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dalam Undang-Undang tersebut yang dinyatakan sebagai retribusi daerah atau yang disebut retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atau jasa atau pemberian izin tertentu yaitu khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan.

Unsur-unsur pengertian pajak sama dengan retribusi. Yang membedakannya adalah bahwa imbalan atau kontra-prestasi dalam retribusi langsung dapat dirasakan oleh pembayar. Unsur-unsur yang melekat dalam retribusi antara lain:

1. Pungutan retribusi harus berdasarkan undang-undang;
2. Pungutannya dapat dipaksakan;
3. Pemungutannya dilakukan oleh pemerintah daerah;
4. Digunakan sebagai pengeluaran masyarakat umum;
5. Imbalan atau prestasi dapat dirasakan secara langsung oleh pembayar retribusi.

4. Retribusi Daerah

Retribusi daerah adalah merupakan sumber pendapatan daerah yang dipungut berdasarkan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pelaksanaannya retribusi daerah dibagi menjadi tiga golongan dan ditetapkan sebagai peraturan pemerintah, yaitu:

a. Retribusi Jasa Umum

Retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Jenis-jenis retribusi jasa umum adalah:

- 1) Retribusi pelayanan kesehatan
- 2) Retribusi pelayanan persampahan/kebersihan
- 3) Retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan akte catatan sipil
- 4) Retribusi pelayanan pemakaman dan penguburan mayat
- 5) Retribusi pelayanan parkir ditepi jalan
- 6) Retribusi pelayanan pasar
- 7) Retribusi pengujian kendaraan bermotor
- 8) Retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran
- 9) Retribusi pembiayaan biaya cetak peta
- 10) Retribusi pengujian kapal perikanan

b. Retribusi jasa usaha

Retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Objek retribusi usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh pemerintahan daerah menganut prinsip komersial meliputi:

- 1) Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal.
- 2) Pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum memadai disediakan oleh pihak swasta.

Jenis-jenis retribusi jasa usaha adalah:

- 1) Retribusi pemakaian kekayaan daerah
- 2) Retribusi pasar grosir dan/atau pertokoan
- 3) Retribusi tempat pelanggan
- 4) Retribusi terminal
- 5) Retribusi tempat khusus parkir
- 6) Retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/villa
- 7) Retribusi penyedotan kakus
- 8) Retribusi rumah potong hewan
- 9) Retribusi pelayanan pelabuhan kapal
- 10) Retribusi tempat rekreasi dan olahraga

- 11) Retribusi penyebrangan di atas air
- 12) Retribusi pengolahan limbah cair
- 13) Retribusi penjualan produksi usaha daerah.

c. Retribusi perijinan tertentu

Retribusi atas kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka memberikan ijin orang pribadi atau badan yang dimaksud untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan dan menjaga kelestarian lingkungan. Retribusi perizinan tertentu untuk daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan kewenangan masing-masing daerah. Jenis-jenis retribusi perizinan tertentu adalah:

- 1) Retribusi izin mendirikan bangunan
- 2) Retribusi izin tempat penjualan minimum beralokasi
- 3) Retribusi izin gangguan
- 4) Retribusi izin trayek

5. Asas-Asas Retribusi Daerah

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 99970.05-442 tanggal 16 Desember 1980 tentang Manual Administrasi Pendapatan (mapeda), asas-asas retribusi daerah adalah sebagai berikut:

a. Asas Keadilan

Pungutan retribusi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan tujuan hukum yaitu dapat untuk berlaku adil baik dalam peraturan undang-undang yang berlaku di dalam pelaksanaan pemungutannya.

b. Asas Yuridis Pemungutan

Retribusi harus didasarkan atas hukum atau perundang-undangan yang berlaku. Tujuan hukum adalah memberikan jaminan untuk negara dan masyarakat

c. Asas Ekonomi

Sesuai dengan fungsi mengatur maka retribusi tidak boleh mengganggu keseimbangan jalannya perekonomian. Dengan demikian asas ekonomi memiliki arti:

- 1) Pemungutan retribusi harus diusahakan sedemikian rupa sehingga tidak sampai menghambat kelancaran produksi dan perdagangan;
- 2) Pungutan retribusi jangan sampai menghalangi masyarakat dalam usahanya menuju kebahagiaan dan jangan sampai merugikan kepentingan umum.

d. Asas finansial

Sesuai dengan fungsi *budgetair*, maka biaya untuk pengenaan retribusi diusahakan sekecil mungkin sehingga diharapkan dapat menutupi pengeluaran daerah.

C. Tinjauan Umum tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima

1. Pengelolaan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kata Pengelolaan, mempunyai 4 pengertian, yaitu:

- a. Pengelolaan adalah proses, cara, perbuatan mengelola;
- b. Pengelolaan adalah proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain;
- c. Pengelolaan adalah proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi;

d. Pengelolaan adalah proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan.

Dalam hal ini yang menjadi pembahasan pengelolaan adalah pengaturan dan melakukan pengawasan serta proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain. Pengelolaan yang ada di Indonesia tentang penataan ruang dinyatakan bahwa pengelolaan sumber daya alam yang beragam di daratan, di lautan, dan di udara, yang perlu dikelola dengan baik secara terkoordinasi dan terpadu dengan sumber daya manusia dan sumber daya buatan yang terpola dalam pembangunan yang berkelanjutan dengan mengembangkan tata ruang dalam satu kesatuan tata lingkungan yang dinamis.

Istilah pengelolaan digunakan dalam beberapa peraturan yang ada di Indonesia, seperti pada Undang-Undang Nomor 4 tahun 1982 tentang Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pasal 1 ayat (2) pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya terpadu dalam pemanfaatan, penataan, pemeliharaan, pengawasan, pengendalian, pemulihan, dan pengembangan lingkungan hidup. Berdasarkan dengan yang dipaparkan tersebut maka yang dimaksud dengan pengelolaan meliputi kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pemeliharaan, pengawasan, pengendalian dan pengembangan.

2. Pedagang

WAS. Poerwadarminta menjelaskan di dalam bukunya yaitu Kamus Umum Bahasa Indonesia memberikan pengertian tentang pedagang yaitu orang yang berjualan. Pengertian yang diberikan W.J.S. Poerwadarminta tersebut menjelaskan bahwa setiap orang yang pekerjaannya berjualan, baik ia berjualan bahan-bahan pokok kebutuhan sehari-hari (primer) maupun bahan-bahan kebutuhan tambahan (sekunder) adalah disebut pedagang.

Menurut H.M.N. Purwosutjipto " pedagang adalah mereka yang melakukan perbuatan perniagaan (*daden van kool dhandel*) sebagai pekerjaannya sehari-hari¹⁹

Adapun jenis-jenis pedagang maka dapat dilihat dari proses pemasaran sebuah produk, yaitu²⁰:

- a. Perantara pedagang (*merchant middleman*) ini bertanggung jawab terhadap pemilikan semua barang yang dipasarkannya.
- b. Perantara Agen (*agent middleman*) Perantara Agen ini tidak mempunyai hak milik atas semua barang yang mereka tangani, mereka dapat digolongkan ke dalam dua golongan, yaitu:
 - 1) Agen penunjang
 - 2) Agen pelengkap.

¹⁹ H.M.N.Purwosutjipto, 1999, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia Jilid 1 Pengetahuan Dasar Hukum Dagang*, Jakarta, Djambatan, hal. 10.

²⁰ Basu Swastha, 1987, *Azas-Azas Marketing*, Yogyakarta, Liberty, hal. 190.

3. Pedagang Kaki Lima

Pedagang kaki lima disebut juga pedagang liar atau pedagang eceran yaitu pedagang yang berjualan di pinggir-pinggir jalan, emperan toko-toko, di halaman bangunan pasar, lapangan-lapangan terbuka dan tempat-tempat lain yang sifatnya sementara, dan belum mendapat izin resmi dari pemerintah dan pengertian diatas, jelas bahwa pedagang kaki lima ini adalah bersifat sementara.

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Pemerintah Jakarta dalam Pasal 25 Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 8 tahun 2007 atas dasar faktor lokasi yang mendefinisikan PKL adalah mereka yang di dalam usahanya mempergunakan bagian jalan/trotoar dan tempat-tempat umum untuk kepentingan umum yang bukan diperuntukan tempat usaha serta tempat lain yang bukan miliknya. Rumusan tersebut mengindikasikan bahwa PKL dibedakan dari pedagang lain berdasar jenis peruntukan dan status kepemilikan lokasi usaha mereka bukan berdasarkan kekuatan modal, cara kerja ataupun status legalitas mereka²¹.

Istilah pedagang kaki lima sebenarnya telah ada dari jaman Raffles yaitu berasal dari istilah *5 feet* yang berarti jalur dipinggir jalan selebar lima kaki. Di Amerika, pedagang semacam ini disebut dengan *hawkers* yang memiliki pengertian orang-orang yang menawarkan

²¹ Chandrakirana, Sadoko, 1995, *Dinamika Ekonomi Informal di Jakarta-Industri Daur Ulang, Angkutan Becak dan Dagang Kaki Lima*, Jakarta, Universitas Indonesia, hal.73

barang dan jasa untuk dijual ditempat umum, terutama di pinggir trotoar²².

Penelitian ini lebih menerjemahkan PKL sebagai pedagang yang dalam melaksanakan proses perdagangannya menggunakan trotoar atau jalan umum dan tempat tempat lain yang tempat tersebut diperuntukan untuk dipergunakan oleh masyarakat umum dan bukan diperuntukan untuk tempat usaha. Pedagang kaki lima juga dapat dibedakan dengan beberapa hal, seperti karakteristiknya aktifitasnya. Karakteristik aktifitas pedagang kaki lima dapat ditinjau baik dari sarana fisik, pola penyebaran dan pola pelayanan dalam ruang perkotaan. Menurut Simanjuntak, ada beberapa karakteristik dari pedagang kaki lima, yaitu sebagai berikut²³:

- a. Aktifitas usaha yang relatif sederhana dan tidak memiliki sistem kerjasama yang rumit dan pembagian kerja yang fleksibel;
- b. Skala usaha relatif kecil dengan modal usaha,modal kerja,dan pendapatan yang umumnya relatif kecil;
- c. Aktivitas yang tidak memiliki izin usaha.

McGee dan Yeung dalam bukunya menjelaskan secara mendalam tentang sarana fisik pedagang kaki lima. Dalam bukunya itu menjelaskan bahwa pedagang kaki lima yang berada pada kota-kota di

²² McGee.T.G., Y.M. Yeung, 1977, *Hawkers in Southeast Asian Cities:Planning for The Bazaar Economy*, Ottawa: International Development Research Center, hal.25

²³ Payaman J Simanjuntak, 1989, *Pengantar Ekonomi Sumber Daya Manusia*, Jakarta, Lembaga Penelitian Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, hal. 44

asia tenggara mempunyai bentuk dan sarana fisik yang sederhana dan biasanya mudah untuk dipindah-pindah atau mudah dibawa dari satu tempat ke tempat lainnya. Menurut Retno Widjajanti sarana fisik pedagang kaki lima dapat dikelompokan sebagai berikut²⁴:

a. Kios

Pedagang yang menggunakan bentuk sarana ini dikategorikan pedagang yang menetap, karena secara fisik jenis ini tidak dapat dipindahkan. Biasanya merupakan bangunan semi permanen yang dibuat dari papan.

b. Warung semi permanen

Terdiri dari beberapa gerobak yang diatur berderet yang dilengkapi dengan meja dan bangku-bangku panjang. Bentuk sarana ini beratap dari bahan terpal atau plastik yang tidak tembus air. PKL dengan bentuk sarana ini dikategorikan PKL menetap dan biasanya berjualan makanan dan minuman.

c. Gerobak/Kereta dorong

Bentuk sarana berdagang ini ada 2 jenis, yaitu gerobak/kereta dorong yang beratap sebagai pelindung untuk barang dagangan dari pengaruh panas, debu, hujan dan sebagainya serta gerobak atau kereta dorong yang tidak beratap. Sarana ini dikategorikan

²⁴ Retno Widjajanti, 2000, Bandung, *Penataan Fisik Pedagang Kaki Lima pada Kawasan Komersial Di Pusat Kota*, Bandung, Institut Teknologi Bandung, hal. 39-40

PKL yang menetap dan tidak menetap. Biasanya untuk menjajakan makanan, minuman, serta rokok.

d. Jongkok/Meja

Bentuk sarana berdagang seperti ini dapat beratap atau tidak beratap. Sarana seperti ini dikategorikan sebagai PKL yang menetap.

e. Gelaran/Alas

Pedagang menjajakan barang dagangannya diatas kain, tikar dan lainnya. Bentuk sarana ini dikategorikan PKL yang semi menetap dan umumnya sering dijumpai pada jenis barang kelontongan.

f. Pikulan/Keranjang

Sarana ini digunakan oleh para pedagang yang keliling atau semi menetap dengan menggunakan satu atau dua buah keranjang dengan cara dipikul. Bentuk ini dimaksudkan agar barang dagangan mudah untuk dibawa berpindah-pindah.

D. Tinjauan Umum tentang Pesisir Pantai

Pesisir lebih mendekati atau cenderung memberikan tekanan kepada suatu penghunian daerah pantai yang berada di dekat laut yang menjadi pembeda dengan penghunian di daerah pedalaman yang berbukit-bukit atau di pegunungan. Oleh karena itu pesisir lebih pada menunjukan konsep demografis atau sosiologis. Pesisir tersebut adalah berasal dari dalam bahasa Inggris adalah “*coast*” atau istilah lain yang lebih mendekati adalah “*beach*”, kata tersebut lebih menunjukkan tanah pantai yang berpasir dan berkerikil (*gisik*) atau “*shore*” yang lebih menunjukkan pada pantai sebagai batas pemisah antara daratan dan lautan.

Pengertian dalam sudut pengertian geologi (kelautan) atau geomorfologi, dibedakan menjadi pantai sebagai zona yang luas mengarah ke darat dari daerah pesisir yang terpengaruh oleh ombak, dan pesisir yaitu zona material (bukan lepas) yang berdampak ke arah daratan dari muka air terendah rata-rata, sampai disuatu tempat terjadinya perubahan materi atau bentuk secara fisik (hutan), bukit, pasir atau tebing.²⁵

Pengelolaan dan pemanfaatan wilayah pesisir harus mengacu pada prinsip-prinsip dasar pengelolaan wilayah pesisir dan laut secara terpadu, ada 15 prinsip dasar, yaitu:²⁶

²⁵ H.A.S. Natabaya, 1997, *Naskah Akademik Peraturan Perundang-Undangan tentang Pengelolaan Wilayah Pantai*, Jakarta, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI, hal.6

²⁶ Ratih Permata Sari, 2014, “Pengelolaan Wilayah Pesisir Di Desa Lontar Kecamatan Tirtayasa Kabupaten Serang”(Skripsi Strata Satu tidak diterbitkan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Serang) hal.32-33

1. Wilayah pesisir adalah suatu sistem sumberdaya (*resource system*) yang unik, yang memerlukan pendekatan pendekatan khusus dalam merencanakan dan mengelola pembangunannya
2. Air merupakan faktor kekuatan pemersatu utama dalam ekosistem air
3. Tata ruang daratan dan lautan harus direncanakan dan dikelola secara terpadu.
4. Daerah perbatasan laut dan darat hendaknya dijadikan faktor utama dalam setiap program pengelolaan wilayah pesisir
5. Batas suatu wilayah ditetapkan berdasarkan pada isu dan permasalahan yang hendak dikelola serta bersifat adaptif.
6. Fokus utama dari pengelolaan wilayah pesisir adalah untuk mengkonservasi sumberdaya milik bersama.
7. Pencegahan kerusakan akibat bencana alam dan konservasi sumberdaya alam harus dikombinasikan dalam suatu program pengelolaan wilayah pesisir dan lautan secara terpadu.
8. Semua tingkatan di pemerintah dalam suatu wilayah terus diikuti sertakan dalam perencanaan dan pengelolaan wilayah pesisir.
9. Pendekatan pengelolaan yang disesuaikan dengan sifat dan dinamika alam adalah tepat dalam pembangunan wilayah pesisir
10. Evaluasi pemanfaatan ekonomi dan sosial dari ekosistem pesisir serta partisipasi masyarakat lokal dalam program pengelolaan wilayah pesisir.

11. Konservasi untuk pemanfaatan yang berkelanjutan adalah tujuan dari pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir.
12. Pengelolaan sumberdaya multiguna (*multiple uses*) sangat tepat digunakan untuk semua sistem sumberdaya wilayah pesisir.
13. Pemanfaatan multiguna (*multiple uses*) merupakan kunci keberhasilan dalam pembangunan wilayah pesisir secara berkelanjutan.
14. Pengelolaan sumberdaya pesisir secara tradisional harus dihargai.
15. Analisis dampak lingkungan sangat penting bagi pengelolaan wilayah pesisir secara terpadu.

Potensi pembangunan yang terdapat di wilayah pesisir lautan secara garis besar dibagi dalam tiga kelompok, yaitu:²⁷

1. Sumber daya dapat pulih (*renewable resource*)

Sumber daya dapat pulih terdiri atas hutan mangrove, terumbu karang, dan rumput laut, serta daya perikanan laut. Hutan mangrove merupakan ekosistem utama pendukung kehidupan yang penting di wilayah pesisir lautan. Pemanfaatan untuk industri dan sebagai komoditas ekspor baru berkembang pesat dalam beberapa dasawarsa terakhir ini. Sumber daya perikanan laut sebagai sumber daya yang dapat pulih sering dapat disalah tafsirkan sebagai sumber daya yang dieksploitasi terus menerus tanpa batas.

²⁷ Ratih Permata Sari, 2014, "Pengelolaan Wilayah Pesisir Di Desa Lontar Kecamatan Tirtayasa Kabupaten Serang"(Skripsi Strata Satu tidak diterbitkan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Serang) hal

2. Sumber daya tidak dapat pulih (*non-renewable resource*)

Sumber daya yang tidak dapat pulih meliputi seluruh mineral dan geologi, misalnya mineral terdiri dari tiga kelas, yaitu A (mineral strategi misalnya minyak, gas), B (mineral vital, meliputi emas, timah, nikel, bauksit), C (mineral, industri, termasuk bahan bangunan dan galian seperti granit).

3. Jasa-jasa lingkungan

Wilayah pesisir dan lautan Indonesia juga memiliki berbagai macam jasa lingkungan yang sangat potensial bagi kepentingan pembangunan dan bahkan kelangsungan hidup manusia. Jasa-jasa lingkungan yang dimaksud meliputi kawasan pesisir dan lautan sebagai tempat rekreasi dan pariwisata, media transportasi, dan komunikasi, sumber energi, sarana pendidikan, dan penelitian, pertahanan keamanan, penampungan limbah, pengatur iklim (*climate regulator*), kawasan perlindungan (konservasi dan preservasi), dan system penunjang.