

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia mempunyai sumberdaya perikanan yang sangat kaya dan potensial, baik di wilayah perairan air tawar (darat), pantai, maupun perairan laut. Potensi sumberdaya perikanan di air tawar meliputi keanekaragaman jenis ikan dan lahan perikanan. Keanekaragaman jenis ikan memberikan peluang besar dalam kegiatan perikanan air tawar, baik untuk usaha perikanan tangkap di perairan umum maupun usaha budidaya ikan di kolam dan sawah atau mina padi.¹

Salah satu wilayah di Jawa Timur yang sangat potensial adalah Kabupaten Gresik. Kabupaten Gresik berada diantara 7 derajat dan 8 derajat Lintang Selatan dan antara 112 derajat dan 113 derajat Bujur Timur. Wilayah Kabupaten Gresik sebagian besar merupakan dataran rendah dengan ketinggian mencapai 0-12 meter di atas permukaan laut kecuali dibagian utara Kecamatan Panceng yang mempunyai ketinggian 25 meter di atas permukaan laut. Bagian Utara Kabupaten Gresik dibatasi oleh Laut Jawa, bagian Timur dibatasi oleh Selat Madura dan Kota Surabaya, bagian Selatan berbatasan dengan

¹ Rukmana, R, **Budi Daya dan Prospek Agribisnis**, Kanisius, Yogyakarta, 1997, Hlm 10.

Kabupaten Sidoarjo dan Kabupaten Mojokerto, sementara bagian Barat berbatasan dengan Kabupaten Lamongan.²

Kabupaten Gresik mempunyai kawasan kepulauan yakni Pulau Bawean dan beberapa pulau kecil yang ada di sekitarnya. Luas wilayah Gresik seluruhnya 1.192,25 Km² terdiri dari 996,14 Km² luas daratan ditambah sekitar 196,11 Km² luas Pulau Bawean. Sedangkan luas wilayah perairan adalah 5.773,80 Km² yang mempunyai potensi besar disektor perikanan laut. Hampir sepertiga bagian dari wilayah Kabupaten Gresik merupakan daerah pesisir pantai, yakni sepanjang 140 Km² Kecamatan Kebomas, sebagian Kecamatan Bungah, Kecamatan Gresik dan Kecamatan Ujungpangkah, Sidayu dan Panceng, Adapula Kecamatan Tambak dan Kecamatan Sangkapura yang berada di Pulau Bawean.³

Sebagai wilayah pesisir Kabupaten Gresik berpotensi besar dalam hal perikanan yang diperoleh dari laut (tangkap). Tangkap yang diperoleh dari laut saat ini dikelola masyarakat pesisir setempat, dengan adanya pengelolaan yang dilakukan oleh masyarakat pemerintah mempunyai peran penting dalam mengatur, mengarahkan dan mengawasi setiap pengelolaan yang dilakukan oleh masyarakat. Dikarenakan sumber daya alam yang terdapat di setiap daerah merupakan kewenangan pemerintah daerah untuk mengurusnya. Bukan hanya

² <http://gresikkab.go.id/profil/geografi> diakses pada Tanggal 26 November 2014.

³ <http://gresikkab.go.id/profil/geografi> diakses pada Tanggal 26 November 2014

itu, dengan adanya pengawasan dan arahan dari pemerintah kabupaten maka dapat mendorong usaha perikanan di kawasan Kabupaten Gresik.

Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menyatakan:⁴

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolute, urusan pemerintah konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolute sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintah yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

Adanya Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sudah menjelaskan tentang wewenang pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri tanpa campur tangan pemerintah pusat. Salah satu urusan yang diatur pemerintah daerah adalah mencari sumber penerimaan daerah yang dapat mendukung pembiayaan pengeluaran daerah. Dalam hal ini sumber penerimaan yang diatur oleh pemerintah daerah adalah penarikan retribusi yang ditarik oleh pemerintah kepada masyarakat yang menggunakan fasilitas dan kemanfaatan lainnya yang dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Dapat dikatakan, jika seseorang atau badan yang ingin menikmati jasa

⁴ Lihat: Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

dan kemanfaatan yang disediakan oleh pemerintah daerah ia harus membayar retribusi yang ditetapkan sesuai ketentuan yang berlaku.⁵

Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menyatakan:

“Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya.”

Pasal 27 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menyatakan:

Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud Ayat (1) meliputi:

- a. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi.
- b. Pengaturan administratif.
- c. Pengaturan tata ruang.
- d. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah.
- e. Ikut serta dalam pemeliharaan keamanan.
- f. Ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.⁶

Pasal 27 ayat (1) dan ayat (3) menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik mempunyai kewenangan untuk mengelolah sumber daya alam lautnya baik di dalam administratifnya dan penegak hukumnya terhadap peraturan daerah untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Dengan adanya meningkatkan pendapatan asli daerah Pemerintah Kabupaten Gresik

⁵ Marihot P. Siahaan, **Pajak Daerah dan Retribusi Daerah**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, Hlm 6.

⁶ Lihat: Pasal 27 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

mempunyai tugas untuk menarik retribusi disektor perikanan, salah satunya penarikan retribusi usaha perikanan.

Beberapa ciri yang melekat pada retribusi daerah yang saat ini dipungut di Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. Retribusi merupakan pungutan yang dipungut berdasarkan undang-undang dan peraturan daerah yang berkenaan.
- b. Hasil penerimaan retribusi masuk ke kas pemerintah daerah.
- c. Pihak yang membayar retribusi mendapatkan kontra prestasi (balas jasa) secara langsung dari pemerintah daerah atas pembayaran yang dilakukannya.
- d. Retribusi terutang apabila ada jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang dinikmati oleh orang atau badan.
- e. Sanksi yang dikenakan pada retribusi adalah sanksi secara ekonomis, yakni jika tidak membayar retribusi, tidak akan memperoleh jasa yang diselenggarakan⁷

Pungutan retribusi yang ditarik oleh Pemerintah Kabupaten Gresik harus adanya pengawasan yang ketat dan mempunyai landasan hukum yang kuat. Khususnya dalam penarikan retribusi usaha perikanan. Hal ini dikarenakan sumber daya alam yang dinikmati oleh masyarakat merupakan kawasan yang dikelola oleh pemerintah daerah. Dalam hal ini Pemerintah Daerah menugaskan kepada Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan untuk

⁷ *Ibid*, hal 7

mengurus dan mengatur semua yang berhubungan dengan kelautan dan perikanan salah satunya penarikan retribusi usaha perikanan. Sesuai dengan asas yang berlaku yakni Asas *Medebewind* (Tugas Pembantuan) ialah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan.

Dalam Peraturan Bupati Kabupaten Gresik Nomor 45 Tahun 2008 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan menetapkan adanya susunan organisasi Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan, yang disitu semua tugas dan bagiannya sudah dibagi. Salah satu adanya bagian kelautan yang terdiri dari beberapa seksi antara lain seksi eksplorasi dan konservasi, seksi pengelolaan pesisir, pantai dan pulau-pulau kecil dan seksi pengendalian dan pengawasan sumber daya.

Dalam Pasal 12 ayat (3) Peraturan Bupati Kabupaten Gresik Nomor 45 Tahun 2008 tentang Rincian membahas tentang Rincian, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan adanya seksi pengendalian dan pengawasan sumber daya antara lain:

- a. menyusun rencana program dan kegiatan pengendalian dan pengawasan sumber daya alam;
- b. melaksanakan operasional pengendalian dan pengawasan sumber daya;
- c. melaksanakan pengawasan dan penegakan hukum di wilayah laut serta pengelolaan sumber daya kelautan wilayah laut;

- d. melaksanakan uji kelayakan pengelolaan dan pemanfaatan wilayah laut kewenangan kabupaten;
- e. melaksanakan koordinasi dan kerjasama dengan daerah lain terutama dengan wilayah yang berbatasan dalam rangka terutama dengan wilayah yang berbatasan dalam rangka pengelolaan laut terpadu;
- f. pelaksanaan tugas kedinasan lain yang diberikan Kepala Bidang Kelautan sesuai dengan bidang tugasnya.⁸

Adanya pembagian tugas yang sudah diatur, seharusnya Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan dapat bekerja optimal dalam penarikan retribusi usaha perikanan. Hal ini bersangkutan dengan sumber daya alam yang mempunyai dampak penting dalam kehidupan masyarakat. Dengan adanya pengawasan dan pengendalian yang dilakukan oleh pemerintah dalam penarikan retribusi usaha perikanan dapat melindungi sumber daya alam, usaha disektor perikanan dapat berkembang dan masyarakat khususnya masyarakat nelayan dapat hidup sejahtera serta Pendapatan Asli Daerah dapat berkembang untuk pemanfaatan pembangunan ekonomi wilayahnya.

Penarikan retribusi disektor perikanan yang ditarik oleh Pemerintah Kabupaten Gresik dan khususnya Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan belum berjalan optimal dikarenakan adanya beberapa permasalahan seperti masyarakat perikanan di Kabupaten Gresik perekonomiannya di bawah rata-rata, adanya unsur belas kasihan, adanya permainan dilevel tengkulak, kurangnya petugas yang ada di lapangan serta adanya unsur malas dari pemerintah.

⁸ Pasal 12 ayat (3) Peraturan Bupati Kabupaten Gresik Nomor 45 Tahun 2008 tentang Rincian, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Gresik.

Adanya permasalahan yang terjadi, secara otomatis retribusi tidak dapat ditarik secara maksimal. Salah satu penarikan retribusi dilakukan di Tempat Pelelangan Ikan (TPI). Faktornya Tempat Pelelangan Ikan (TPI) tergolong sebagai tempat usaha perikanan yang digunakan oleh masyarakat nelayan untuk melangsungkan jual beli, penimbangan dan tempat pemberhentian ikan. Serta retribusi yang ditarik oleh pemerintah hanya mendapatkan 60 juta pertahun. Sedangkan menurut perhitungan dengan jumlah nelayan 1953 ditarik retribusi usaha perikanan sebesar Rp. 2.000 maka jumlahnya Rp. 117.180.000.

Dalam Pasal 12 Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha, menyatakan:⁹

“Dengan nama retribusi tempat pelelangan dipungut retribusi sebagai pembayaran atas tempat pelelangan yang dimiliki dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.”

Peraturan daerah yang mengatur tentang retribusi Tempat Pelelangan Ikan (TPI) sudah jelas dituliskan dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011, seharusnya retribusi Tempat Pelelangan Ikan (TPI) dalam setiap bualn ditargetkan sebanyak Rp. 12.000.000, namun dalam kenyataan retribusi yang ditarik hanya Rp. 4.250.000.¹⁰ Kurangnya target retribusi dalam Tempat Pelelangan Ikan (TPI) di Kabupaten Gresik haruslah dipertanyakan, karena adanya beberapa faktor yang sangat mempengaruhi. Antara lain kurangnya

⁹ Lihat: Pasal 12 Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha.

¹⁰ Wawancara dilakukan dengan Bapak Haris perwakilan dari Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah yang dilakukan di Kantor DPPKAD Kabupaten Gresik Pada Tanggal 26 Januari 2015.

petugas lapang yang kurang dalam menarik retribusi TPI, permainan dilevel tengkulak dan kurang seriusnya petugas dalam menarik retribusi. Sedangkan faktor-faktor penegakan hukum adanya faktor hukumnya sendiri, faktor penegak hukum, faktor sarana, faktor masyarakat serta faktor kebudayaan.¹¹

Penulis menyadari untuk menyusun penelitian harus diperlukan referensi dari penelitian mutakhir yang sebelumnya telah dilakukan peneliti lain untuk menghindari adanya plagiasi. Berikut penelitian sebelumnya yang dapat untuk menyusun penelitian ini.

Tabel 1.1
Penelitian Sebelumnya

No.	Identitas	Judul	Rumusan Masalah	Keterangan
1.	Nama: Lailatul Mumtazah Program Studi: Ilmu Hukum Universitas Brawijaya (2013)	Implementasi Pasal 31 Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Retribusi Perizinan Tertentu Yang Berkenaan Dengan Izin Usaha Perikanan (Studi di Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Gresik)	1. Bagaimana implementasi pasal 31 Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 5 Tahun 2011 tentang retribusi perizinan tertentu yang bersangkutan dengan izin usaha perikanan? 2. Apakah hambatan yang dihadapi Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan	Skripsi yang telah diteliti Lailatul Mumtazah mengenai pelaksanaan pasal 31 Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 5 Tahun 2011 tentang retribusi perizinan tertentu yang berkenaan dengan izin usaha perikanan. Lailatul disini hanya menjelaskan dan menganalisis salah satu pasal yang

¹¹ Soerjono Soekanto, **Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**, CV Rajawali, Jakarta, 1986. Hlm 5.

			Kabupaten Gresik dalam melaksanakan aturan tersebut dan upaya apa yang dilakukan?	hanya berkenaan dengan penarikan retribusi izin tertentu. Salah satunya izin usaha perikanan.
--	--	--	---	---

Bahan Hukum Sekunder : diolah oleh peneliti, 2014

Penelitian hukum yang dilakukan oleh Lailatul Mumtazah pada tahun 2013 mengenai Implementasi Pasal 31 Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 5 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu yang berkenaan dengan izin usaha perikanan hanya merujuk pada pelaksanaan pasal yang berhubungan dengan retribusi izin usaha perikanan saja dan upaya serta hambatan yang dialami pemerintah dalam pelaksanaan pasal tersebut. Dalam penelitian ini hanya ditekankan kepada retribusi izin usaha perikanan.

Sedangkan penelitian hukum yang penulis teliti dan analisis mengenai sejauh mana peran pemerintah dalam penarikan retribusi usaha perikanan, bukan tentang retribusi izin usaha perikanan. Tapi penulis membahas peran pemerintah dalam menarik retribusi usaha perikanan, hanya ditekankan kepada peran pemerintah kabupaten khususnya Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan. Hal ini dikarenakan tidak semua masyarakat khususnya masyarakat nelayan tidak mempunyai modal untuk mengurus izin usaha perikanan.

Untuk mengetahui peran Pemerintah Kabupaten Gresik dalam menarik retribusi usaha perikanan di Kabupaten Gresik maka penelitian dengan judul "Optimalisasi Peran Pemerintah Kabupaten Gresik Dalam Menarik Retribusi

Hasil Perikanan di Kabupaten Gresik” ini perlu di laksanakan. Dengan adanya penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat terhadap efektifitas peran pemerintah dalam menarik retribusi disektor usaha perikanan di Kabupaten Gresik dengan menggunakan landasan hukum yang sudah ditetapkan.

B. Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi pokok-pokok permasalahan yang berkaitan dengan judul penelitian ini adalah:

1. Bagaimana tindakan Pemerintah Kabupaten Gresik dalam upaya penarikan retribusi usaha perikanan?
2. Apa hambatan yang dialami Pemerintah Kabupaten Gresik dalam mengoptimalisasikan penarikan retribusi usaha perikanan di Kabupaten Gresik?
3. Bagaimana solusi yang seharusnya dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Gresik dalam mengoptimalisasikan penarikan retribusi usaha perikanan di Kabupaten Gresik?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis tindakan Pemerintah Kabupaten Gresik dalam upaya penarikan retribusi usaha perikanan di daerah Kabupaten Gresik.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan yang dialami oleh Pemerintah Kabupaten Gresik dalam mengoptimalisasikan penarikan retribusi usaha perikanan di Kabupaten Gresik.

3. Untuk mengetahui dan menganalisis solusi yang seharusnya dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Gresik dalam mengoptimalkan penarikan retribusi usaha perikanan di Kabupaten Gresik.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penulis ini baik secara teoritis maupun secara praktis adalah:

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara mengenai optimalisasi peran pemerintah kabupaten dalam penarikan retribusi usaha perikanan di Kabupaten Gresik.

2. Secara Praktis

a. Bagi Pemerintah Kabupaten Gresik

Penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai bahan pengembangan ilmu pengetahuan, dimana dapat mengetahui sistem yang sedang berjalan, mengetahui masalah-masalah serta hambatan yang dihadapi, serta mengetahui aspek-aspek dalam optimalisasi peran pemerintah kabupaten dalam penarikan retribusi usaha perikanan di Kabupaten Gresik.

b. Bagi Masyarakat

Memberikan bekal pengetahuan umum dan informasi secara jelas, bahwa adanya peran Pemerintah Kabupaten Gresik harus optimal dalam penarikan retribusi usaha perikanan di Kabupaten Gresik.