

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Pengertian Optimalisasi

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata optimalisasi diambil dari kata optimal yang berarti terbaik, tertinggi. Sedangkan pengoptimalan berarti proses, cara, perbuatan pengoptimalan (menjadikan paling baik atau paling tinggi).¹ Dari pengertian optimalisasi tersebut menunjukkan suatu proses atau kegiatan yang diarahkan untuk mencapai atau mendapatkan hasil yang terbaik.

B. Pengertian Hak dan Kewajiban

Hak dan kewajiban adalah tugas yang harus dilakukan seseorang yang memegang kedudukan tertentu di dalam struktur kemasyarakatan yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas. Unsur-unsur dalam peran:²

- a. Peranan yang ideal (*ideal role*).
- b. Peranan yang seharusnya (*expected role*).
- c. Peranan yang dianggap oleh diri sendiri (*perceived role*).
- d. Peranan yang sebenarnya dilakukan (*actual role*).

C. Pengertian Pemerintah Daerah

¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, diakses pada 03 Desember 2014

² Soerjono Soekanto, **Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**, CV Rajawali, Jakarta, 1986. Hlm 13.

Pengertian pemerintahan daerah menurut pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No 23 Tahun 2013 tentang Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas sistem dan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³

Pemerintah daerah adalah pelaksana daerah yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan tetap berpedoman pada Undang-Undang yang ditetapkan oleh pemerintah pusat (DPR bersama dengan Presiden).⁴

Adanya prinsip otonomi yang dimaksud adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam menjalankan kewenangan adanya asas dekonsentrasi dana asas tugas pembantuan, asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur, sebagai wakil pemerintah pusat, kepada

³ Lihat: Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

⁴ Rusdianto Sesung, **Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa dan Daerah Otonomi Khusus)**, Refika Aditama, Bandung, 2013, hlm 51.

instansi vertikal di wilayah tertentu dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Wali Kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Sedangkan asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi dan adanya pembagian kekuasaan horizontal. Serta adanya asas tugas pembantuan adalah asas yang digunakan dinas kabupaten/kota untuk menjalankan kewenangan/tugas yang diberikan kepada pemerintah daerah.

Kekuasaan horizontal adalah pembagian kekuasaan oleh negara kepada organ-organ dalam ketatanegaraan yang dimaksud dengan Lembaga Negara, sedangkan kekuasaan secara vertikal adalah pembagian kekuasaan negara antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.⁵

Adanya undang-undang diatas, sudah jelas bahwa pemerintah daerah memiliki peranan dalam menjalankan kebijakan yang diberikan pemerintah pusat serta mengorientasikan kebijakan tersebut sesuai dengan kondisi daerah. Disamping itu pemerintah daerah berkewajiban menggali kewenangan lokal yang hidup dikalangan masyarakat. Peranan pemerintah daerah

⁵ Philipus M.Hadjon, **Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)**, Penerbit Peradaban, Surabaya, 2004. Hlm 2

menggunakan prinsip-prinsip dalam menyelenggarakan pemerintahannya, antara lain:⁶

- a. Menggunakan asas desentralisasi yakni penyerahan wewenang pemerintah oleh kepala daerah otonom dalam rangka NKRI.
- b. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di daerah kabupaten dan daerah kota,
- c. Asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota desa.

Adanya alasan pembagian kekuasaan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dikarenakan dengan adanya kebebasan bertindak dan berusaha untuk memenuhi kebutuhan daerahnya sendiri sesuai dengan apa yang diinginkan oleh masyarakatnya, diharapkan masyarakat akan dapat mencapai kehidupan yang harmonis.⁷

D. Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Gresik

Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Gresik mempunyai tugas membantu Bupati Kabupaten Gresik dalam menyelenggarakan atau menjalankan urusan bidang kelautan, perikanan dan peternakan serta tugas pembantuan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam

⁶ JosefRiwu Kaho, **Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003. Hlm 5

⁷ Rahardjo Adisasmita, **Pembiayaan Pembangunan Daerah**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2014. Hlm 12.

melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan mempunyai fungsi, sebagai berikut:

- a. Perumusan kebijakan strategis bidang kelautan, perikanan dan peternakan yang menjadi kewenangan kabupaten.
- b. Pengkoordinasian penyusunan program dan kegiatan bidang kelautan, perikanan dan peternakan yang menjadi kewenangan kabupaten.
- c. Pengkoordinasian pelaksanaan kebijakan pengelolaan sumberdaya kelautan dan ikan di wilayah laut, pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil termasuk sumberdaya alam yang menjadi kewenangan kabupaten serta pembedayaan masyarakat pesisir.
- d. Pelaksanaan pengawasan penegakan hukum di wilayah laut, pengelolaan terpadu, pemanfaatan sumberdaya laut dan perizinan terpadu pengelolaan dan pemanfaatan wilayah laut kewenangan kabupaten.
- e. Pelaksanaan sistem perencanaan dan pemetaan serta riset potensi sumberdaya dalam rangka optimalisasi pemanfaatan sumberdaya kelautan di wilayah kewenangan kabupaten.
- f. Pelaksanaan kebijakan reklamasi pantai dan mitigasi bencana alam di wilayah pesisir dan laut, dan pelaksanaan koordinasi dan kerjasama dengan daerah lain dalam rangka pengelolaan potensi laut.
- g. Pelaksanaan eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengolahan kekayaan perairan danau, sungai, rawa dan wilayah perairan lainnya di wilayah kabupaten.

- h. Pelaksanaan dan koordinasi penyusunan zonasi dan tata ruang perairan, pengelolaan kawasan konservasi perairan dan rehabilitasi perairan, dalam wilayah kewenangan kabupaten.
- i. Penyelenggaraan pelayanan perizinan dan atau rekomendasi perizinan bidang kelautan, perikanan dan peternakan.
- j. Pelaksanaan kebijakan pengelolaan peternakan yang meliputi kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat veteriner.
- k. Pelaksanaan kebijakan dan pengawasan penyebaran dan pengembangan peternakan kewenangan kabupaten.
- l. Pelaksanaan pembinaan kelembagaan masyarakat pengelola potensi kelautan, perikanan dan peternakan.
- m. Pembinaan dan pengendalian Unit Pelaksanaan Teknis pada Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan.
- n. Pelaksanaan tugas kedinasan lainnya yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan bidang tugasnya.⁸

E. Retribusi Usaha Perikanan

1. Retribusi Daerah

Retribusi Daerah menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009

Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, menyatakan:⁹

⁸ Lihat: Pasal 4 Peraturan Bupati Gresik Nomor 46 Tahun 2008 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan.

“Pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan.”

Retribusi adalah pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh negara bagi penduduknya secara perorangan.¹⁰

Retribusi daerah dibagi menjadi tiga golongan dan ditetapkan sebagai peraturan pemerintah yakni:¹¹

a) Retribusi jasa umum adalah retribusi atau jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

1. Obyek Retribusi Jasa Umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan,
2. Jenis retribusi jasa umum adalah Retribusi Pelayanan Kesehatan, Retribusi Pelayanan Kebersihan, Retribusi Penggantian Biaya Cetak KTP dan Akte Catatan Sipil, Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat, Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Umum, Retribusi Pelayanan Pasar, Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor,

⁹ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 504.

¹⁰ *Ibid*, hlm 4.

¹¹ Adrian Sutedi, **Hukum Pajak dan Retribusi Daerah**, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008. Hlm 91.

Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran dan Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta.¹²

3. Subyek retribusi jasa umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan atau menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan.

b) Retribusi jasa usaha adalah retribusi jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menggunakan prinsip komersial karena pada dasarnya dapat disediakan oleh sektor swasta.

1. Obyek retribusi jasa usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menggunakan prinsip komersial.¹³

2. Jenis retribusi jasa usaha adalah Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah, Retribusi Pasar Grosir atau Pertokoan, Retribusi Tempat Pelelangan, Retribusi Terminal, Retribusi Tempat Khusus Parkir, Retribusi Rumah Potong Hewan, Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal, Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga, Retribusi Penyeberangan Diatas Air, Retribusi Pengeolahan Limbah Cair dan Retribusi Penjualan Produksi Penjualan Hewan.

3. Subyek retribusi jasa usaha adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan atau yang menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan.

¹² <https://wijiraharjo.wordpress.com/2008/02/02/pajak-retribusi-dan-sumbangan> diakses pada Tanggal 09 April 2015 pukul 14.00 WIB.

¹³ <http://digilib.umj.ac.id/files/disk1/20/jhptump-umj-gdl-mariafaran-956-2-babii.pdf> diakses pada Tanggal 09 April 2015 pukul 14.00 WIB.

c) Retribusi perijinan tertentu adalah retribusi adanya kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian ijin orang pribadi atau badan yang dimaksud untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan SDA (Sumber Daya Alam), barang prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

1. Obyek Retribusi perijinan tertentu adalah kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian ijin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, SDA, barang prasaran, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.
2. Subyek retribusi perijinan tertentu adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh ijin tertentu dari pemerintah daerah.¹⁴

Retribusi daerah sebagaimana halnya pajak daerah merupakan salah satu Pendapatan Asli Daerah, diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat.

Perbedaan antara retribusi dan pajak¹⁵:

¹⁴ Ibid

¹⁵ H. Bohari, **Pengantar Hukum Pajak**, Raja Grafindo Persada Andi, Jakarta, 2002. Hlm 27.

1. Pada pajak sifatnya berlaku umum, artinya berlaku bagi setiap orang memenuhi syarat untuk dapat dikenakan pajak, sedangkan pada retribusi hanya berlaku bagi orang-orang tertentu yang langsung ditunjuk.
2. Pada pajak unsur paksaan bersifat pidana dan administratif, sedangkan retribusi unsur paksaan bersifat ekonomis, artinya kalau tidak membayar iuran maka orang yang bersangkutan tidak diperkenankan memperoleh atau menikmati jasa dari negara.
3. Pada pajak imbalan prestasinya bersifat tidak langsung dalam arti bahwa meskipun kita bayar pajak belum tentu kita bisa menikmati jasa dari negara, sedangkan retribusi imbalan prestasi bersifat langsung dalam arti bahwa siapa yang membayar tidak diperkenankan menikmati jasa negara.

Pengertian retribusi daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2011 merupakan pungutan daerah yang sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.¹⁶

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa suatu pungutan yang dilaksanakan oleh negara termasuk daerah atas jasa-jasa, sehingga pada retribusi daerah terdapat suatu

¹⁶ Mardiasmo, **Perpajakan edisi revisi**, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2003.Hlm 100.

kontraprestasi/pengembalian jasa yang langsung dari pihak pemerintah, dalam hal ini adalah harus dinilai dengan memberikan jasa dan dasar pungutan retribusi daerah yang sesuai dengan peraturan.

Ciri-ciri retribusi daerah adalah sebagai berikut¹⁷:

- a. Retribusi dipungut oleh daerah.
 - b. Dalam pungutan retribusi terdapat prestasi yang diberikan daerah yang langsung dapat ditunjuk.
 - c. Retribusi dikenakan kepada siapa yang memanfaatkan atau menikmati jasa yang disediakan daerah.
2. Jenis Retribusi Daerah

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 Tentang Retribusi Daerah, jenisnya dibedakan atas tiga golongan, yakni¹⁸:

- a. Retribusi jasa umum, yakni retribusi atas jasa yang diberikan atau disediakan oleh pemerintah daerah dengan tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
- b. Retribusi jasa usaha, yakni retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial, karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.

¹⁷ Josef Riwu Koha, *op cit*, Hlm 171.

¹⁸ *Ibid*, Hlm 435.

- c. Retribusi perizinan tertentu, yakni 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 atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

3. Tarif Retribusi

Tarif retribusi dibagi menjadi 3, yakni:¹⁹

- a. Tarif retribusi jasa umum, pada dasarnya disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang jenis-jenis retribusi yang berhubungan dengan kepentingan nasional.
- b. Tarif retribusi jasa usaha, tarif retribusi ini ditetapkan oleh daerah sehingga dapat tercapai keuntungan yang layak, yakni keuntungan yang dapat dianggap memadai. Jika jasa yang bersangkutan diselenggarakan oleh swasta.
- c. Tarif retribusi perizinan tertentu, tarif ini ditetapkan sedemikian rupa sehingga hasil retribusinya dapat menutup sebagian atau sama dengan perkiraan biaya yang diperlukan untuk menyediakan jasa yang bersangkutan.

4. Dasar Hukum Pemungutan Retribusi Daerah

¹⁹ Kasit Bambang Prakosa, **Pajak dan Retribusi Daerah Edisi Revisi**, UII Press, Yogyakarta, 2005. Hlm 136-140.

Setiap daerah mempunyai kewenangan untuk memungut retribusi daerah sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah. Penerimaan yang dipungut oleh daerah berlandaskan hukum dan peraturan yang berlaku. Karena dasar hukum merupakan pedoman setiap daerah untuk melaksanakan kegiatan apapun. Pedoman yang digunakan antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pasal 5 ayat 2.
- b. Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- c. Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 5 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu.
- d. Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha.
- e. Peraturan Bupati Gresik Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Kawasan Pesisir di Kecamatan Gresik.

5. Asas-asas Pemungutan Retribusi Daerah

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjelaskan bahwa setiap ketentuan dan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah haruslah diketahui masyarakat.²⁰ Seperti halnya mengenai tarif dan tata cara pemungutan retribusi harus disesuaikan dengan perundang-undangan dan diketahui

²⁰ Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Lembaran Negara Nomor 127 Tahun 2004, Tambahan Negara Republik Indonesia Nomor 4439.

oleh masyarakat, sehingga setiap kebijakan yang dibuat pemerintah daerah mengenai sasaran. Asas pemungutan retribusi daerah sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 99970.05-442 tanggal 16 Desember 1980 tentang Manual Adminitrasi Pendapatan (MAPEDA), sebagai berikut.²¹

- d. Asas Keadilan adalah pungutan retribusi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan tujuan hukum yakni dapat untuk berlaku adil baik dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di dalam pelaksanaan pemungutan.
- e. Asas Yuridis adalah pemungutan retribusi daerah harus didasarkan atas hukum atau perundang-undangan yang berlaku. Tujuan hukum adalah memberikan jaminan untuk negara dan masyarakat.
- f. Asas Ekonomi adalah retribusi tidak boleh mengganggu keseimbangan jalannya perekonomian, dengan demikian asas ekonomi berarti:
 1. Pungutan retribusi harus diusahakan sedemikian rupa sehingga tidak sampai menghambat kelancaran produksi dan perdagangan.

²¹ Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 99970.05-442 Tanggal 16 Desember 1980 tentang Manual Administrasi Pendapatan (MAPEDA).

2. Pungutan retribusi jangan sampai menghalangi masyarakat dalam usaha menuju kebahagiaan dan jangan sampai merugikan kepentingan umum.

g. Asas Finansial, dalam asas finansial dibagi dalam dua pengertian, yakni:

1. Sesuai dengan fungsi budgetair, maka biaya untuk memungut dan pengenaan retribusi diusahakan sekecil mungkin sehingga diharapkan dapat menutupi pengeluaran daerah.
2. Pengenaan retribusi harus dilakukan pada saat terbaik bagi wajib bayar, sehingga retribusi tersebut mudah dibayar sesuai dengan besarnya beban dan dapat dijangkau wajin bayar pada umumnya.

6. Pengertian Retribusi Usaha Perikanan

Retribusi Usaha Perikanan adalah penarikan berupa uang yang ditarik oleh pemerintah kabupaten kepada perorangan atau badan yang menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah atau fasilitas yang dikelola oleh pemerintah kabupaten.

Dengan demikian siapapun yang menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah kabupaten atau yang mengambil apapun dari tempat yang dikelola pemerintah diharuskan membayar retribusi, seperti halnya perorangan atau badan yang mengambil hasil laut wajib dikenakan retribusi.

Sebagaimana yang diketahui usaha perikanan (tangkap) merupakan salah satu usaha yang berasal dari sumberdaya laut yang merupakan kewenangan pemerintah kabupaten setempat. Dengan adanya retribusi usaha perikanan ini, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat terpenuhi, dapat mengembangkan usaha perikanan lebih maju, menjaga kelestarian laut dan dapat mensejahterahkan masyarakatnya dengan dirupakan bantuan-bantuan yang disalurkan kemasyarakat. Oleh sebab itu pemerintah kabupaten bukan hanya menarik saja, melainkan mempunyai tujuan tertentu yang dapat menguntungkan masyarakat.

