

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perjalanan otonomi daerah di Indonesia merupakan isu menarik untuk diamati dan dikaji, karena semenjak para pendiri negara menyusun format negara, isu menyangkut pemerintahan lokal telah diakomodasikan dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya (Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam Sistem Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa). Pemerintah Daerah dalam pengaturan Pasal 18 UUD 1945 telah mengakui adanya keragaman dan hak asal-usul yang merupakan bagian dari sejarah panjang bangsa Indonesia.¹

Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa: “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, daerah kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Dari ketentuan Pasal amandemen tersebut, lahirlah portret baru wajah pemerintah daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang

¹J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab kebutuhan Lokal Dan Tantangan Global*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2007), cet. ke-II, h. 1.

kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.²

Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah, adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian, tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah luas dan kelangsungan pelayanan umum untuk tidak diabaikan, serta memelihara kesinambungan fiskal secara nasional.³

Pengaturan sistem desentralisasi (otonomi Daerah) melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan ruang yang sangat luas bagi pemerintah daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan pemerintahan daerah mencakup seluruh kewenangan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah sebagaimana tersebut dalam Peraturan Pemerintah diatas, pemerintahan daerah memerlukan instrumen peraturan perundang-undangan.⁴

²Tim Direktorat Fasilitas Perencanaan Peraturan Daerah, *et.al.*, *Panduan Praktis Memahami Perencanaan Peraturan Daerah*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2009), h. V.

³Haw. Wijaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), ed.1, h. 2-3.

⁴Tim Direktorat Fasilitas Perencanaan Peraturan Daerah, *loc. cit.*

Instrumen peraturan perundang-undangan Sebagaimana halnya yang dianut Bangsa Indonesia, indonesia menganut gagasan supremasi konstitusi (*supremacy of constitution*) dan bukan supremasi parlemen (*supremacy of parliament*). Konsekuensi dianutnya *supremacy of constitution*, semua peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi UUD 1945. Dalam pendekatan Kelsen '*stufenbau theory*', hukum positif dikonstruksi berjenjang dan berlapis-lapis, peraturan yang rendah bersumber dari dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.⁵

Didalam hukum Islam sendiri juga dikenal dengan istilah, "Dalil-dalil syara'" yang telah disepakati oleh jumbuh ahli ushul ada 4 macam. Dalil-dalil itu berturut-turut adalah sebagai berikut:

1. Al-Qur'an,
2. As-Sunnah,
3. Al-Ijma' dan
4. Al-Qiyas.

Sebagaimana halnya mereka telah sepakat bahwa dalil-dalil tersebut adalah sebagai alat istidlal (menetapkan dalil suatu peristiwa) juga telah sepakat tentang jenjang dalam beristidlal dari dalil-dalil tersebut.

Sebagai bukti keharusan beristidlal dengan 4 macam dalil hukum tersebut di atas ialah firman Tuhan:

⁵<http://fh.wisnuwurdana.ac.id/index.php?option/03/Pebruari/2011>.

(انساء) :

Artinya:

Hai orang-orang yang beriman, ta'atilah Allah dan taatilah Allah dan Rasul (Nya), dan ulil amri diantara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia pada kepada Allah (Al-qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya. (an-Nisa: 59)⁶

Yang dimaksud dengan tertib-jenjang dalam istidlal dari dalil Al-qur'an, As-Sunnah, al-Ijma, dan Qiyas ialah apabila terdapat suatu kejadian yang memerlukan ketetapan hukum pertama dicari lebih dahulu di dalam Al-qur'an. Kalau ketetapan hukumnya sudah ada didalam Al-qur'an, ditetapkanlah hukumnya sesuai dengan yang ditunjuk oleh Al-qur'an itu. Tetapi apabila ketetapan hukumnya tidak ditemukan di dalam Al-qur'an barulah beralih kepada meneliti as-Sunnah, ditetapkanlah menurut petunjuk as-Sunnah itu. Jika tidak ada nash as-Sunnah yang menetapkan hukumnya, kemudian beralih pula kepada tahap pemeriksaan apakah

⁶Departemen Agama RI, *Al- Qur'an dan Terjemahnya*, (Jakarta : Proyek pengadaan kitab Al-Qur'an, 1971), h.128.

putusan dari para mujtahidin yang menjadi ijma' (kesepakatan bersama) dari masa ke masa tentang masalah yang sedang dicari hukumnya itu. Kalau ada diterapkanlah padanya. Sekiranya ijma' dalam masalah tersebut tidak didapatkan, maka hendaknya berusaha sungguh-sungguh dengan jalan menganalogikakannya (mengkiyaskannya) kepada peristiwa yang sejenis yang telah ada nashnya".⁷

Selanjutnya...Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau/ peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan dalam pasal 136 ayat (4) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa "Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi".⁸

Berawal dari sistem desentralisasi (otonomi daerah) sehingga memberikan kesempatan kepada daerah khususnya Pemerintah Daerah Kalimantan Selatan untuk membentuk sebuah kebijakan yaitu berupa perda sehingga melahirkan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 10 Tahun 2004 tentang Penggunaan Fasilitas Landasan Bandar Udara Syamsudin Noor Banjarmasin

Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan tersebut dianggap bermasalah karena bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya yaitu Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan

⁷Muhtar Yahya dan Fatchur Rahman, *Dasar-dasar Pembinaan Hukum Fiqih Islami/H.* (Bandung: Al-Ma'arif, 1986), Cet. Ke-1, h. 18-19.

⁸Tim Direktorat Fasilitas Perencanaan Peraturan Daerah, *op. cit.* h. 10

Retribusi Daerah dan menyebabkan Peraturan tersebut di batalkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Atas pembatalan tersebut penulis mengawali pokok permasalahan bahwa penulis berkeinginan mengkaji dan memahi permasalahan lebih mendalam melalui para organ pembentuk peraturan daerah yang bersangkutan sehingga undang-undang tersebut menjadi bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi tingkatnya. Sehubungan dengan hal tersebut dituangkanlah dalam sebuah skripsi yang berjudul: ***Implementasi Perda Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Retribusi Penggunaan Fasilitas Landasan Bandar Udara Syamsudin Noor Banjarmasin.***

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah yang akan di angkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Sejarah Pembentukan Perda Provinsi Kalimantan Selatan No.10 Tahun 2004 tentang Retribusi Penggunaan Fasilitas Landasan Bandar Udara Syamsudin Noor Banjarmasin ?
2. Bagaimana Implementasi Perda Provinsi Kalimantan Selatan No.10 Tahun 2004 tentang Retribusi Penggunaan Fasilitas Landasan Bandar Udara Syamsudin Noor Banjarmasin ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas tersebut, maka penelitian bertujuan untuk mengetahui:

1. Sejarah Pembentukan Perda Provinsi Kalimantan Selatan No.10 Tahun 2004 Tentang Retribusi Penggunaan Fasilitas Landasan Bandar Udara Syamsudin Noor Banjarmasin.
2. Implementasi Perda Provinsi Kalimantan Selatan No.10 Tahun 2004 Tentang Retribusi Penggunaan Fasilitas Landasan Bandar Udara Syamsudin Noor Banjarmasin.

D. Definisi Operasional

Agar tidak terjadi kesalahpahaman terhadap judul penelitian ini, maka penulis memberikan definisi operasional sebagai berikut:

1. Implementasi berarti penerapan. Implementasi yang dimaksud adalah penerapan yang dilakukan oleh para organ pembentuk peraturan daerah tersebut terhadap Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Retribusi Penggunaan Fasilitas Landasan Bandar Udara Syamsudin Noor Banjarmasin sehingga bertentangan dengan Undang-undang yang tingkatnya lebih tinggi yaitu Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
2. Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama

Kepala Daerah.⁹ Peraturan Daerah yang dimaksud adalah Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Retribusi Penggunaan Fasilitas Landasan Bandar Udara Syamsudin Noor Banjarmasin.

3. Retribusi ialah pungutan yang dilakukan oleh negara sehubungan dengan penggunaan jasa-jasa yang bentuk oleh negara.¹⁰ Sedangkan, Retribusi yang dimaksud adalah Retribusi Penggunaan Fasilitas Landasan Bandar Udara Syamsudin Noor Banjarmasin yang dipungut sebagai pembayaran atas penggunaan fasilitas landasan yang telah disediakan oleh Pemerintah Daerah setempat.
4. Fasilitas adalah sarana pelancar, kemudahan, kebutuhan untuk kehidupan, segala yang memudahkan.¹¹ Fasilitas yang dimaksudkan meliputi pemakaian perpanjangan *Runway* (landasan pacu), pemakaian *Taxiway* (jalan penghubung), pemakaian *Apron* (tempat parkir pesawat), pemakaian tambahan alat bantu pendaratan (*Air Field Lights*) yang telah disediakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Selatan.
5. Landasan adalah sepetak lahan yang digunakan oleh pesawat terbang untuk lepas landas atau pendaratan yang dapat berupa aspal atau rumput.¹²

⁹Undang-undang RI No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, (Jakarta: Indonesia Legal Center Publishing, 2011), cet. ke-III, h. 2.

¹⁰Suandy Erly, *Hukum Pajak*,(Jakarta: Salemba Empat, 2005), h.3.

¹¹Pius A Partanto dan Dahlan Al Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, (Surabaya: Arkola, tth), h. 172.

¹²<http://bandaraonline.com/airport/pengertian-landasan-pacu-runway/21/juli/2011>.

Sedangkan, Bandar Udara menurut PT (persero) Angkasa Pura adalah "lapangan udara, termasuk segala bangunan dan peralatan yang merupakan kelengkapan minimal untuk menjamin tersedianya fasilitas bagi angkutan udara untuk masyarakat.¹³ Berawal dari pengertian tersebut diatas maka Landasan Bandar Udara adalah lapangan udara berupa aspal atau rumput yang digunakan pesawat terbang untuk lepas landas atau pendaratan. Sedangkan yang dimaksudkan dalam penelitian ini ialah Landasan Bandar Udara Syamsudin Noor yang ada di daerah Kalimantan Selatan.

E. Tinjauan Pustaka

Berdasarkan penelaahan terhadap penelitian terdahulu yang penulis lakukan berkaitan dengan masalah perda, maka telah ditemukan penelitian sebelumnya yang juga mengkaji implementasi perda. Namun demikian, ditemukan substansi yang berbeda dengan persoalan yang penulis angkat. Penelitian yang dimaksudkan adalah penelitian yang dilakukan oleh Yulida Latifah (0701147925) yang berjudul "Implementasi Peraturan Daerah Kab. Banjar No.8 Tahun 2005 tentang Jum'at Khusyu bagi Masyarakat Kota Martapura". Penelitian ini menekankan pada efektif atau tidaknya penerapan perda tersebut di lapangan.

Lain halnya dengan permasalahan yang akan penulis angkat dalam penelitian ini adalah lebih menitikberatkan pada penerapannya yang telah dilakukan oleh para

¹³<http://id.answers.yahoo.com/question/21/juli/2011>

pembentuk hukum sehingga menyebabkan perda demikian jadi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi tingkatnya.

F. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini penulis membagi menjadi 5 (lima) bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan. Adapun pendahuluan berisi tentang latar belakang masalah dan didalam latar belakang masalah tersebut ada beberapa pokok permasalahan yang akan diteliti. Dilihat dari penjabaran latar belakang masalah tersebut dapat disimpulkan menjadi beberapa rumusan masalah dan dari rumusan masalah tersebut dapat diperoleh tujuan penelitian, dan dari judul tersebut telah ditemukan beberapa definisi operasional yang diperlukan untuk memahami kata-kata penulis maksudkan agar tidak terjadi penafsiran yang berbeda, kemudian sebagai rujukan dalam penulisan maka diambillah kajian pustaka dari skripsi-skripsi terdahulu agar memudahkan penulisan dan menjaga originalitas penulisan kemudian untuk mengetahui kegunaan penelitian ini supaya mudah di pahami dan dijabarkan maka disusunlah penelitian ini berdasarkan sistematika penulisan.

Bab II Landasan Teori. Pada bagian ini penulis melandaskan teori untuk penelitiannya dengan terlebih dahulu membahas mengenai tinjauan umum tentang peraturan daerah, yang terdiri dari peraturan daerah dalam tata urutan perundang-undangan, jenis-jenis peraturan daerah, dan kriteria peraturan daerah dalam bentuk retribusi.

Bab III Metode Penelitian. Untuk menghubungkan antara teoritis dengan penelitian lapangan maka dibuatlah penelitian yang berisi jenis, sifat dan lokasi penelitian yang digunakan untuk penulisan skripsi, subjek dan objek penelitian, jenis data dan sumber data, teknik pengumpulan data kemudian setelah data terkumpul, maka data diolah dengan teknik pengolahan data tertentu dan analisis data, kemudian untuk mengetahui alur penelitian dari awal sampai akhir maka dibuat tahapan penelitian secara sistematis.

Bab IV Laporan Hasil Penelitian. Dalam bab ini, penulis akan mulai membahas penelitiannya dari Perda Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Retribusi Penggunaan Fasilitas Landasan Bandar Udara Syamsudin Noor Banjarmasin dan menganalisis mengenai implementasi Perda yang bersangkutan dan pertentangannya dengan peraturan yang lebih tinggi.

Bab V Penutup. Disini penulis membuat kesimpulan atas penelitian yang telah dilakukan dan memberikan saran berdasarkan hasil penelitian yang bersangkutan.