

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Hutan merupakan paru-paru bumi karena hutan memiliki pengaruh besar terhadap ketersediaan oksigen bumi. Selain itu hutan, juga merupakan suatu ekosistem yang tidak hanya menyimpan sumber daya alam yang sangat besar di dalamnya seperti halnya kayu, tetapi masih banyak potensi non kayu yang dapat diambil manfaatnya oleh masyarakat melalui budidaya tanaman pertanian dan perkebunan pada lahan hutan. Sebagai fungsi ekosistem hutan sangat berperan dalam berbagai hal seperti penyedia sumber daya air, pencegah banjir dan erosi, tempat hidup berjuta flora dan fauna, dan berperan penyeimbang lingkungan, serta mencegah timbulnya pemanasan global.

Hutan yang dikelola dan dipelihara dengan baik maka akan mendatangkan manfaat yang besar pula bagi masyarakat. Pemanfaatan hutan yang tak bijaksana bukan hanya mengakibatkan kerusakan hutan namun bisa menimbulkan malapetaka yang lebih besar yaitu hancurnya seluruh aspek kehidupan manusia. Hutan yang terletak di sekitar kawasan sekitar gunung juga berperan dalam menjaga dan mempertahankan keseimbangan ekologis, keberadaanya sangat bermanfaat bagi kehidupan yang ada di bawah kawasannya. Ketersediaan air yang cukup bagi berbagai macam kebutuhan, kelestarian hasil tanaman produksi melalui kesuburan tanah yang terjaga, dan keamanan fungsi

lindung bagi ekosistem disekitarnya merupakan nilai yang di tawarkan dari keberadaan hutan di sekitar kawasan gunung.

Permasalahan yang di temui akhir-akhir ini adalah menurunnya fungsi dan potensi hutan seiring dengan makin berkurangnya luasan yang dapat di pertahankan. Berbagai aktivitas manusia dilakukan untuk mengubah fungsi hutan secara ekologis menjadi pemanfaatan hutan secara ekonomis. Keberadaan hutan dalam menjaga keseimbangan lingkungan sangat diperlukan. Fungsi hutan dapat memberikan pengaruh positif bagi lingkungan di sekitarnya dan hal ini berkaitan erat dengan fungsi hutan sebagai fungsi pelindung terhadap sumber daya alam yang ada di sekitarnya. Apabila fungsi ini tidak berjalan sebagaimana mestinya ,maka potensi terjadinya bencana alam di lingkungan yang ada di bawahnya sulit di hindari, dan potensi kerusakan lingkungan sulit untuk di tanggulangi.

Selama ini sektor kehutanan telah menjadi modal utama pembangunan nasional, baik sebagai penghasil devisa, pembangkit aktivitas sektor lain maupun pendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Hutan sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan dan sumber kemakmuran rakyat, harus dijaga kelestarian dan dikelola secara optimal untuk mendukung ekosistem global. Kondisi kehutanan di Jawa Barat yang cenderung menurun memerlukan pembangunan kehutanan yang berkelanjutan untuk menjaga daya dukung secara lestari yang berdasarkan akhlak mulia, adil, arif, bijaksana, terbuka, professional serta memperhatikan fungsi social, budaya dan ekonomi secara optimal dan seimbang modal pembangunan nasional memiliki manfaat yang nyata bagi

kehidupan dan penghidupan bangsa indonesia, baik manfaat ekologi, sosial budaya maupun ekonomi secara seimbang untuk kemakmuran rakyat Jawa Barat.

Pendapatan Asli Daerah sebagai salah satu sumber penerimaan daerah mempunyai peranan penting dalam pembangunan. Hal ini dapat dilihat dalam pelaksanaan Otonomi Daerah dimana peranan PAD diharapkan dan diupayakan dapat menjadi penyangga utama dalam membiayai kegiatan pembangunan di daerah. Oleh karena itu pemerintah daerah harus dapat mengupayakan peningkatan penerimaan yang berasal dari daerah sendiri. Dengan demikian akan memperbesar tersedianya keuangan daerah yang dapat digunakan untuk berbagai kegiatan pembangunan yang bersifat mandiri.

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah disebutkan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak. Pendapatan Asli Daerah sendiri terdiri dari :

- a. Pajak Daerah;
- b. Retribusi Daerah;
- c. Hasil pengolahan kekayaan daerah yang dipisahkan;
- d. Lain-lain PAD yang sah.

Dalam rangka mengupayakan peningkatan penerimaan yang berasal dari daerah sendiri diperlukan kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah yang harus dilaksanakan dengan berpedoman pada prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat, dan akuntabilitas dengan memperhatikan potensi daerah. Kebijakan pemerintah daerah dalam mengatur pajak dan retribusi

daerah dengan berpedoman pada ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Tujuan diberlakukannya Undang-Undang di atas adalah sebagai berikut:

1. Memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah dalam perpajakan dan retribusi sejalan dengan semakin besarnya tanggung jawab Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.
2. Meningkatkan akuntabilitas daerah dalam penyediaan layanan dan penyelenggaraan pemerintahan dan sekaligus memperkuat otonomi daerah.
3. Memberikan kepastian bagi dunia usaha mengenai jenis-jenis pungutan daerah dan sekaligus memperkuat dasar hukum pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah.

Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau barang. retribusi Daerah merupakan salah satu sumber pendapatan Daerah yang perlu dioptimalkan untuk memberikan pelayanan publik dan kemandirian Daerah. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, perlu dilakukan penyesuaian atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat bidang Retribusi Daerah

Menurut Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Retribusi Daerah pada Pasal 1 disebutkan bahwa, Perizinan Tertentu adalah 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, serta penggunaan sumberdaya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Pada Pasal 2 disebutkan bahwa,

- (1) Objek Retribusi Perizinan Tertentu adalah 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, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.
- (2) Jenis-jenis retribusi perizinan tertentu adalah :
  - a. Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah;
  - b. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan;
  - c. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol;
  - d. Retribusi Izin Gangguan;
  - e. Retribusi Izin Trayek;
  - f. Retribusi Izin Pengambilan Hasil Hutan.

Sumber daya alam hutan di wilayah Kabupaten Bandung memiliki kekhasan dan karakteristik tertentu dimana di dalamnya mengandung kekayaan hasil hutan yang potensial dan dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan masyarakat baik langsung maupun tidak langsung. Dalam rangka mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah, Kabupaten Bandung juga menjadikan sektor Retribusi Daerah sebagai sumber keuangan yang paling diandalkan. Salah satunya adalah Retribusi Perijinan Pengambilan Hasil Hutan merupakan sektor yang sangat besar untuk digali dan diperluas pengelolaannya. Berdasarkan pertimbangan tersebut, retribusi ijin pemanfaatan hutan perlu ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 3 Tahun 2003 tentang Retribusi Ijin Pemanfaatan Hutan

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 3 Tahun 2003 tentang Retribusi Ijin Pemanfaatan Hutan pada Pasal 1 dijelaskan bahwa,

- 1) Pemanfaatan hutan adalah bentuk kegiatan pemanfaatan kawasan hutan pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu serta pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu, secara optimal, berkeadilan untuk kesejahteraan masyarakat dengan tetap menjaga kelestarian.

- 2) Pemanfaatan kawasan pada hutan lindung adalah bentuk usaha menggunakan kawasan pada hutan lindung dengan tidak mengurangi fungsi utama.
- 3) Pemanfaatan kawasan pada hutan produksi adalah bentuk usaha untuk memanfaatkan ruang tumbuh sehingga diperoleh manfaat lingkungan, manfaat social dan manfaat ekonomi yang optimal dengan tidak mengurangi fungsi pokok hutan.
- 4) Pemanfaatan jasa ligan pada hutan lindung adalah bentuk usaha untuk memanfaatkan potensi jasa lingkungan dengan tidak merusak lingkungan dan mengurangi fungsi pokok hutan.
- 5) Pemanfaatan jasa lingkungan pada hutan produksi adalah bentuk usaha untuk memanfaatkan potensi jasa lingkungan dengan tidak merusak lingkungan dan mengurangi fungsi pokok hutan.
- 6) Pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu adalah segala bentuk usaha yang memanfaatkan dan mengusahakan hasil hutan kayu dan bukan kayu dengan tidak merusak lingkungan dan tidak mengurangi fungsi pokok hutan.
- 7) Pemungutan hasil hutan kayu dan atau bukan kayu adalah segala bentuk kegiatan untuk mengambil hasil hutan berupa kayu dan atau bukan kayu dengan tidak merusak lingkungan dan tidak mengurangi fungsi pokok hutan.

Pada Pasal 1 dijelaskan antara lain :

- a) Izin pemanfaatan hutan adalah izin yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang yang terdiri dari izin usaha pemanfaatan kawasan izin pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan atau bukan kayu, dan izin pemungutan hasil hutan kayu dan atau bukan kayu pada areal hutan yang telah ditentukan.
- b) Izin usaha pemanfaatan kawasan adalah izin usah pemanfatan kawasan pada hutan lindung dan atau hutan produksi.
- c) Izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan adalah izin uzaha memanfaatkan lingkungan pada hutan lindung dan atau hutan produksi.
- d) Izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan atau bukan kayu pada hutan alam adalah izin untuk memanfaatkan hutan produksi yang kegiatannya terdiri dari pemanenan atau penebangan, penanaman, pemeliharaan, pengamanan, pengolahan, dan pemasaran hasil hutan dan atau bukan kayu.
- e) Izin Usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan atau bukan kayu pada hutan tanaman adalah izin untuk memanfaatkan hutan produksi yang kegiatannya terdiri dari penyiapan lahan, perbenihan atau pembibitan, penanaman, pemeliharaan, pengamanan, pemanenan atau penebangan, pengolahan, dan pemasaran hasil hutan kayu dan atau bukan kayu.
- f) Izin pemungutan hasil hutan kayu adalah izin untuk melakukan pengambilan hasil hutan kayu meliputi pemanenan, pengangkutan, pengolahan dan pemasaran untuk jangka waktu tertentu dan volume tertentu didalam hutan produksi.

- g) Izin pemungutan hasil hutan kayu adalah izin dengan segala bentuk kegiatan untuk mengambil hasil hutan bukan kayu antara lain rotan, madu, buahbuahan, getah-getahan, tanaman obat-obatan dan lain sebagainya di dalam hutan lindung dan atau hutan produksi.
- h) Izin usaha pemanfaatan hutan terdiri dari izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil kayu dan bukan kayu.

Pada Pasal 6 disebutkan bahwa,

- a. Objek ijin adalah kegiatan pemanfaatan hutan pada kawasan hutan Negara, lingkungan hutan, dan kegiatan pemungutan hasil hutan pada hutan hak.
- b. Subjek ijin adalah Perorangan / Koperasi / BUMN / BUMD / BUMS yang melaksanakan kegiatan pemanfaatan hutan pada kawasan Hutan Negara dan kegiatan pemungutan hasil hutan pada hutan hak.
- c. Sistem pemanfaatan hutan dapat berupa kesepakatan, kesepakatan, kerjasama, kemitraan, Hutan Kemasyarakatan, Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) dan bentuk-bentuk lainnya yang sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Setiap kegiatan pemanfaatan hutan harus melibatkan masyarakat sekitar hutan disesuaikan dengan kondisi, bentuk, dan system pemanfaatan hutan yang telah mendapat rekomendasi Pemerintahan Desa dan dokumen-dokumen lainnya

Pengawasan dan pembinaan pemanfaatan hutan dilakukan Bupati melalui dinas yang menangani kehutanan bersama-sama dengan Dinas/Instansi terkait melakukan pemeriksaan terhadap kegiatan pemanfaatan hutan dalam kawasan hutan Negara dan hutan hak Pengawasan dan pembinaan dilakukan secara langsung dan tidak langsung baik aparat maupun masyarakat setiap periodik Bupati melaksanakan monitoring evaluasi sebagai bahan penetapan pemanfaatan hutan kepada setiap orang atau badan hukum yang akan melaksanakan kegiatan pemanfaatan hutan diwajibkan untuk membayar retribusi sesuai hasil pemeriksaan.

Dalam ijin pemanfaatan hutan, Kabupaten Bandung melalui dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah melakukan pemungutan retribusi

hasil hutan kepada masyarakat yang melaksanakan pemanfaatan hutan di kabupaten Bandung. Namun berdasarkan hasil pengamatan awal peneliti melalui observasi menunjukkan bahwa pemungutan retribusi ijin pemanfaatan hasil hutan di Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Bandung belum optimal. Hal tersebut dapat terlihat dari target dan realisasi retribusi ijin pemanfaatan hutan pada Tahun 2017 sebagai berikut

**Tabel 1.1**

**Target dan Realisasi Pemungutan Retribusi Ijin Pemanfaatan Hasil Hutan  
Pada Badan Keuangan Daerah Kabupaten Bandung  
Pada Tahun 2017**

<b>Tahun</b>	<b>Luas lahan (Ha)</b>	<b>Realisasi</b>	<b>Prosentase (%)</b>
<b>2017</b>	<b>6.132 Ha</b>	<b>4.292 Ha</b>	<b>70%</b>

Sumber 'Dinaas Pertanian, perkebunan, Dan Kehutanan 2018'

Berdasarkan data tabel 1.1 di atas, menunjukkan bahwa pemungutan retribusi ijin pemanfaatan hasil hutan pada tahun 2017 dalam realisasinya belum mencapai target yang diharapkan oleh Badan Keuangan Daerah Kabupaten Bandung. Dimana Pada tahun 2017 dari jumlah masyarakat tani hutan yang wajib membayar retribusi dari pemanfaatan hasil hutan sebanyak 6.132 Ha yang membayar retribusi dalam realisasinya hanya sebanyak 4.292 Ha. Padahal dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bandung sudah dijelaskan bahwa, kepada setiap orang atau badan hukum yang akan melaksanakan kegiatan pemanfaatan hutan diwajibkan untuk membayar retribusi sesuai hasil pemeriksaan.

Indikasi indikasi lain, belum efektifnya pemungutan retribusi ijin pemanfaatan hutan Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Bandung, antara lain :

1. Realisasi pemungutan retribusi belum mampu mencapai target yang ditentukan
2. Kurangnya informasi yang disampaikan kepada masyarakat tani hutan mengenai peranan retribusi sebagai pengendalian pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam
3. Adanya anggapan masyarakat bahwa timbal balik (kontra prestasi) pajak/retribusi tidak bisa dinikmati secara langsung, bahkan pembangunan sarana prasarana belum merata, meluas, apalagi menyentuh pelosok daerah.
4. Minimnya tingkat kepedulian masyarakat akan pentingnya membayar retribusi;
5. Kurang tegasnya sanksi yang diberikan kepada masyarakat yang tidak membayar retribusi ijin pemanfaatan hutan.

Untuk menganalisis permasalahan di atas, peneliti mencoba menghubungkannya dengan variabel yang dimungkinkan mempengaruhinya yaitu Pengawasan. Dengan demikian kiranya cukup beralasan jika permasalahan yang timbul dikaji melalui analisis pengawasan. Karena berdasarkan teoritis merupakan suatu proses/langkah-langkah untuk mencegah atau untuk memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidaksesuaian, penyelewengan dan lainnya yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan dengan maksud

bukan mencari kesalahan terhadap seseorang ,tetapi mencari kebenaran terhadap hasil pelaksanaan pekerjaan.

Dengan melaksanakan pengawasan yang efektif diharapkan adanya pelanggaran dalam retribusi ijin pemanfaatan hutan di Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Bandung agar dapat diperbaiki.

Alasan peneliti mengangkat masalah pemungutan retribusi ijin pemanfaatan hutan kepada masyarakat hutan di Kabupaten Bandung. Sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Bupati No 3 tahun 2003 Tentang Retribusi Ijin Pemanfaatan Hutan Pasal 12 disebutkan bahwa, Setiap orang atau Badan Hukum yang akan melaksanakan kegiatan pemanfaatan hutan diwajibkan untuk membayar retribusi sesuai hasil pemeriksaan..Retribusi Ijin Pemanfaatan Hutan merupakan salah satu aset dari pendapatan anggaran daerah, jadi sistem perizinan sangatlah penting bagi pembangunan suatu daerah. juga ikut memainkan peranan penting dalam mewujudkan tujuan pembangunan.

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih jauh dan menuangkannya ke dalam karya ilmiah dalam bentuk skripsi yang berjudul : “Pengaruh Pengawasan Terhadap Efektivitas Pemungutan Retribusi Ijin Pemanfaatan Hutan Masyarakat di Badan Keuangan Daerah Kabupaten Bandung”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Untuk melakukan dan mengarahkan pembahasan, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut “ Seberapa Besar Pengaruh Pengawasan Terhadap Efektivitas Pemungutan Retribusi Ijin Pemanfaatan Hutan di Badan Keuangan Daerah Kabupaten Bandung”

## **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

### **1.3.1 Maksud Penelitian**

Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisa dan mengkaji besarnya pengaruh pengawasan terhadap efektivitas pemungutan retribusi ijin pemanfaatan hutan di Badan Keuangan Daerah Kabupaten Bandung

### **1.3.2 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui besarnya pengaruh pengawasan pemerintah terhadap efektivitas Pemungutan Retribusi Ijin Pemanfaatan Hutan di Badan Keuangan Daerah Kabupaten Bandung

## **1.4 Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini di harapkan dapat memberikan manfaat dan kegunaan, antara lain sebagai berikut :

a. Kegunaan teoritis

Sebagai upaya mengembangkan ilmu pengetahuan pada umumnya dan khususnya ilmu pemerintahan dalam kajian manajemen pemerintahan.

b. Secara praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada pemerintah Kabupaten Bandung untuk lebih meningkatkan pengawasan pemerintah di dalam menjalankan program pemungutan retribusi ijin pemanfaatan hutan di Badan Keuangan Daerah Kabupaten Bandung.