

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai Negara Kesatuan yang menganut Azas Desentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintahan, dengan memberikan kekuasaan dan kesempatan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Pembangunan daerah sebagai bagian Integral dari Pembangunan Nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip Otonomi Daerah dan pengaturan Sumber Daya Nasional dengan memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Penyelenggaraan pemerintah daerah sebagai sub sistem pembangunan Negara dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna. Penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat sebagai Daerah Otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggung jawaban kepada masyarakat

Negara dalam memberikan Otonomi kepada daerah, berpedoman pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yaitu, bahwa prinsip-prinsip pemberian Otonom Daerah adalah :

1. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi serta keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedang Otonomi Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus sesuai dengan konstitusi Negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar-Daerah.
5. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom, dan karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak ada lagi Wilayah Administrasi.
6. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh Pemerintah atau Pihak lain, seperti kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pariwisata dan sebagainya berlaku ketentuan peraturan Daerah Otonom.
7. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peran dan fungsi badan Legislatif Daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
8. Pelaksanaan azas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Propinsi dalam

kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah.

9. Pelaksanaan asas tugas pembantu dimungkinkan tidak hanya dari Pemerintah Daerah, tetapi juga dari Pemerintah dan daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan.

Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah Pusat dan daerah, serta antara Propinsi dan Kabupaten/ Kota yang merupakan pra syarat dalam sistem pemerintahan Daerah. Sumber-sumber keuangan Daerah tersebut terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah dan lain-lain penerimaan yang sah. Untuk meningkatkan pelaksanaan pembangunan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat serta peningkatan pertumbuhan ekonomi di Daerah, diperlukan penyediaan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah yang hasilnya memadai. Upaya peningkatan penyediaan pembiayaan dari sumber tersebut antara lain dilakukan dengan peningkatan kinerja pemungutan penyempurnaan dan penambahan jenis pajak, serta pemberian keleluasaan bagi Daerah untuk menggali sumber-sumber penerimaan khususnya dari sektor pajak Daerah

Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Sehingga dari uraian diatas, seharusnya pajak hiburan atau tontonan memberikan kontribusi yang cukup berarti terhadap Pendapatan Asli Daerah dari sektor pajak. Akan tetapi perlu diingat bahwa pemungutan pajak adalah berdasarkan peraturan Perundangan yang berlaku. Dalam hal ini diperlukan kerjasama antara Pemerintah Daerah selaku Subjek pajak dan masyarakat sebagai Objek pajak. Masyarakat harus mengetahui dan memenuhi hak dan kewajibannya sebagai warga Negara dan pemerintah harus mensosialisasikan peraturan-peraturan yang berlaku agar tidak terjadi salah penafsiran mengenai peraturan-peraturan tersebut. Disamping itu, pemerintah juga harus tegas dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya. Karena pada hakekatnya, Otonomi Daerah adalah :

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu Daerah Otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan Pemerintah Pusat yang diserahkan kepada daerah. Kemandirian dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti dari keotonomian suatu daerah. Didalamnya terdapat hak penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, serta pembiayaan dan pertanggung jawaban Daerah sendiri.
2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, Pemerintah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang

3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga Daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya.
4. Otonomi tidak membawahi Otonomi Daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan sub ordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Dengan demikian, suatu Daerah Otonom adalah daerah yang tidak memiliki hubungan hierarkis dengan daerah lainnya baik secara vertikal maupun horizontal. Karena Daerah Otonom memiliki actual independent.

Sehingga dalam membiayai Pembangunan Daerah merupakan wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Daerah. Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber pendapatan yang penting untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah. Pendapatan Asli Daerah dimanfaatkan oleh daerah sesuai dengan kebutuhannya, sehingga secara prinsip Pemerintah Pusat atau Pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya tidak berwenang untuk mengatur atau menentukan penggunaan sumber pendapatan daerah tersebut. Ini merupakan usaha Pemerintah Daerah untuk mandiri dan dapat memantapkan tingkat otonomi suatu daerah. Pemerintah daerah dalam mengatur hak otonominya mengelola dan menyelenggarakan pemerintah untuk kepentingan Daerahnya dan berusaha menggali potensi daerahnya agar dapat membiayai pembangunan daerahnya sendiri sehingga tidak tergantung kepada Pemerintah Pusat karena hal itu

sudah menjadi konsekwensi dari Otonomi Daerah. Hal ini senada dengan apa yang dikemukakan oleh Irawan Soejito :

“Semakin besar keuangan Daerah, semakin besar pulalah kemampuan Daerah untuk menyelenggarakan usaha-usahanya dalam bidang keamanan, ketertiban umum, sosial, kebudayaan, dan kesejahteraan pada umumnya bagi wilayah dan penduduk atau dengan kata lain semakin besarlah kemampuan untuk memberi pelayanan umum kepada Masyarakat”.¹

Dan berdasarkan Pasal 6 Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, bahwa sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri dari :

1. Pajak Daerah, yaitu pungutan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Perundang-undangan yang berlaku, yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah. Pungutan ini dikenakan pada semua obyek seperti orang atau Badan Hukum, benda bergerak atau tidak bergerak.
2. Retribusi Daerah, yaitu Pungutan daerah sebagai pembayaran atau pemakaian karena memperoleh jasa yang diberikan oleh Daerah atau dengan kata lain Retribusi Daerah adalah pungutan yang dilakukan sehubungan dengan suatu jasa atau fasilitas yang diberikan secara langsung dan nyata.
3. Hasil perusahaan milik Daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Pendapatan Asli di Kabupaten Sleman khususnya dari sektor Pajak, berasal dari antara lain Pajak Hotel dan Restoran, Pajak Hiburan, Pajak

Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan dan Pengelolaan Bahan Galian Golongan C, Pajak Pemanfaatan Air Bawah dan Air Permukaan.

Demikian juga dengan Kabupaten Sleman berusaha untuk menggali potensi yang dimiliki untuk meningkatkan penerimaan Daerah agar kesinambungan penyelenggaraan pemerintah dan pembiayaan pemerintah dalam pembangunan Daerahnya dapat berjalan lancar dan tidak tergantung pada Pemerintah Pusat, salah satunya dibidang Hiburan. Dan mengingat Pajak Hiburan di Kabupaten Sleman sangat berpengaruh terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah, maka dikeluarkan Peraturan tentang Hiburan. Yaitu, dalam Peraturan Daerah Kota Sleman No. 22 Tahun 1996 tentang Usaha Rekreasi dan Hiburan Umum. Dan adanya peraturan tersebut, diharapkan pelaksanaan Hiburan di Kabupaten Sleman semakin mendukung hasil pendapatan Asli Daerah sehingga Kabupaten Sleman mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan berhasil meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan Daerah serta meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Didalam rencana dan strategi pembangunan Kabupaten Sleman untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, Hiburan masuk kedalam sektor Pariwisata. Dan untuk meningkatkan pendapatan tersebut, dilakukan dengan meningkatkan berbagai upaya, antara lain dengan efisiensi dan efektifitas untuk mengadakan berbagai hiburan untuk masyarakat, dan melakukan terobosan kebijakan yang menciptakan kondisi yang ideal bagi para pihak swasta untuk turut serta dalam meningkatkan kesempatan usaha dibidang

hiburan bagi masyarakat. Disamping untuk menambah Pendapatan Asli Daerah dari pajak yang dipungut dari tempat-tempat hiburan tersebut, juga untuk membuka lapangan pekerjaan baru bagi masyarakat, pemerintah Kabupaten Sleman sendiri juga meningkatkan pelayanan dibidang hiburan agar animo masyarakat untuk mengunjungi tempat-tempat hiburan bagi keluarga semakin besar, yaitu dengan memperbaiki dan mempercantik tempat-tempat hiburan bagi masyarakat tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahannya yaitu :

1. Bagaimanakah Implementasi Program Peningkatan Pendapatan Pajak Hiburan dalam upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Sleman?
2. Apa saja yang menjadi faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan pemungutan pajak hiburan di Kabupaten Sleman?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana Implementasi Program Peningkatan Pendapatan Pajak Hiburan dalam upaya Peningkatan Pendapatan Asli di Kabupaten Sleman?
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung dan

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah untuk :

1. Manfaat Teoritis yaitu manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbang saran bagi pengembangan konsep-konsep atau teori-teori pada umumnya. Hasil penelitian ini diharapkan mampu menambah informasi, referensi dan pengetahuan bagi pemerintah khususnya dan bagi masyarakat pada umumnya.
2. Manfaat Praktis yaitu hasil penelitian hendaknya berguna bagi responden dan pemerintah. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah dalam merumuskan bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan dan mengambil keputusan mengenai pemungutan pajak hiburan dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

E. Tinjauan Pustaka

Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 yang telah diamandemen menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai Pemerintah Daerah yang diatur dengan Undang-undang. Pemerintah Daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pemerintah Daerah

berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Kabupaten Sleman yang merupakan Kota Besar, juga mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri. Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 1 angka (6), disebutkan bahwa "Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari uraian tersebut mengisyaratkan bahwa urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah, pada dasarnya telah menjadi wewenang daerah sepenuhnya. Dan, daerah mencukupi segala keuangan yang digunakan untuk pelaksanaan Pemerintahannya Dari Pendapatan Asli Daerah yang antara lain berasal dari sektor Pajak. Sehingga Pajak sangat berperan dalam pelaksanaan Pemerintah di Daerah.

1. Kebijakan/ Program

Menurut Heins Enlau dan Kenneth Prewit, kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repositivement*) tingkah laku dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.²

² Charles G. Jones, *Dasar-dasar Kebijakan Publik (Public Policy)*, Deis Grafindo Permedia

Rumusan lain yang menekankan pada prosesnya dikemukakan oleh Carl J Friederick yang menyatakan :

Policy adalah sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang sekelompok/pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesepakatan-kesepakatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

2. Implementasi Kebijakan/ Program

Implementasi program pada awalnya adalah kebijakan publik (*public policy*). Kebijakan publik ini kemudian diterjemahkan kedalam program-program nyata yang ditunjukkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan publik itu. Implementasi Kebijakan publik merupakan aktivitas pemerintah untuk merealisasikan tujuan-tujuan publik (*goals of public policies*) menjadi hasil-hasil yang bisa dilihat. Jadi, Implementasi kebijakan public merupakan fungsi dari implementasi program dan yang tergantung pada hasil-hasil itu sendiri. Secara garis besar, Solichin menjelaskan bahwa :

Fungsi Implementasi itu ialah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun saran-saran kebijakan Negara diwujudkan sebagai "*out comes*" (hasil akhir) kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Sebab itu fungsi Implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan Negara (*policy science*) disebut "*policy delivery system*" (sistem penyampaian atau penerusan kebijakan Negara) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang atau didesain khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sarana-sarana yang dikehendaki.³

³ Solichin, *Ilmu Kebijakan: Dari Perumusan ke Implementasi Kebijakan Negara*

Suatu kebijakan pemerintah/ Negara akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota masyarakat itu bersesuaian dengan apa yang harus diinginkan oleh pemerintah/ Negara. Dengan demikian kalau mereka tidak bertindak/ berbuat sesuai dengan kepentingan pemerintah, maka kebijakan tersebut menjadi tidak efektif.

3. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah adalah sumber-sumber keuangan yang digali dari suatu daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pendapatan asli suatu daerah bisa berasal dari berbagai sektor yang ada di daerah tersebut. Antara lain sektor pertanian, industri, pariwisata dan hiburan serta sektor perdagangan. Baik dari Sumber Daya Alam, Buatan ataupun Sumber Daya Manusia.

Agar dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya, maka perlu diberikan sumber-sumber pembiayaan yang cukup. Tetap mengingat bahwa tidak semua sumber pembiayaan dapat diberikan kepada daerah, maka daerah diwajibkan untuk menggali segala sumber-sumber keuangan sendiri berdasarkan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

4. Pajak Daerah

Pengertian pajak secara umum menurut Rochmad Soemitro ;

“Pajak adalah iuran rakyat kepada kas Negara (peralihan kekayaan dari sektor partikelir ke sektor pemerintah) berdasarkan Undang-undang (dan/atau peraturan) dengan tidak mendapatkan jasa timbal

(*tegen prestatie*) yang langsung dapat ditunjuk dan yang digunakan untuk membiayai pengeluaran umum (*publieke uitgaven*).⁴

Menurut Pasal 2 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pajak Daerah dibagi 2 yaitu :

- 1) Pajak Provinsi yang terdiri dari :
 - a. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air.
 - b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor.
 - c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor.
 - d. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.
- 2) Pajak Kabupaten / Kota yang terdiri dari :
 - a. Pajak Hotel
 - b. Pajak Hiburan
 - c. Pajak Restoran
 - d. Pajak Reklame
 - e. Pajak Penerangan Jalan
 - f. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C
 - g. Pajak Parkir

Sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 22 Tahun 1996 tentang Usaha Rekreasi dan Hiburan Umum, bahwa dalam rangka pemberdayaan potensi kepariwisataan di daerah, perlu mengatur kegiatan usaha rekreasi dan usaha hiburan umum. Usaha rekreasi dan usaha hiburan

⁴ Bachrud Soemito, *Dasar-dasar Hukum Pajak dan Bendahara*, PT Eresco, Jakarta, 1997

umum adalah setiap usaha komersial yang ruang lingkup kegiatannya menyediakan fasilitas dan hiburan umum.

Ruang lingkup usaha rekreasi dan hiburan umum yang dimaksud adalah meliputi :

1. Taman rekreasi
2. Gelanggang Renang
3. Pemandian Alam
4. Padang Golf
5. Kolam Memancing
6. Gelanggang Permainan dan Ketangkasan
7. Gelanggang Bola Gelinding (Bowling)
8. Bioskop
9. Pusat/Pasar Seni dan Pameran
10. Dunia Fantasi
11. Teater Terbuka
12. Teater Tertutup
13. Teater Satwa dan Pentas Pertunjukan Satwa
14. Fasilitas Wisata Tirta dan Rekreasi Air
15. Sarana dan Fasilitas Olah Raga
16. Balai Pertemuan Umum
17. Barber Shop
18. Salon Rias dan Rias Penganten
19. Pusat Kebugaran atau Health Centre

20. Karaoke / Cafe

21. Pertunjukan Temporer

22. Bazaar

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang akan diteliti, dalam penelitian skripsi ini penulis menggunakan jenis penelitian eksplanatoris, yaitu penelitian yang menuturkan, menggambarkan, mengklarifikasi dan menjelaskan masalah yang ada dengan menggunakan tehnik pengumpulan data interview, dan observasi.

Penelitian ini akan dilakukan dengan mempelajari, meneliti dan menghimpun data dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dan Badan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah Kabupaten Sleman.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di Kabupaten Sleman.

3. Nara Sumber

Penelitian akan dilakukan di Kabupaten Sleman dengan Nara Sumber:

- a. Kepala/ Pejabat Badan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah Kabupaten Sleman.
- b. Kepala/ Pejabat Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sleman.
- c. Kepala/ Pejabat Badan Kabupaten Sleman

5. Metode Pengumpulan Data

Dalam menyusun data atau mengumpulkan data untuk keperluan penelitian dilakukan dengan :

a. Data Primer

Data yang dikumpulkan langsung dari hasil wawancara dengan pihak yang terkait.

b. Data Sekunder

Data yang diperlukan atau diperoleh secara tidak langsung, yaitu melalui buku, literatur, dokumen dan koran yang ada hubungannya dengan masalah yang dibahas dalam penulisan skripsi ini.

c. Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan adalah teknik analisis data kualitatif. Dengan menggunakan teknik analisis data kualitatif, maka data yang diperoleh dalam penelitian ini tidak dianalisis dengan menggunakan angka-angka tetapi data yang diperoleh itu akan diimplementasikan sesuai dengan tujuan penelitian. Sedangkan untuk data yang diperlukan adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang langsung dikumpulkan oleh peneliti dari sumber utama. Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari buku-buku dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti