

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Otonomi Daerah bermakna bahwa daerah harus mampu dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, kemandirian Pemerintah Daerah untuk dapat melaksanakan program Daerah sendiri atau dari Pusat. Untuk itu Pemerintah Daerah memulai sedikit demi sedikit untuk menyusun program-program yang diperlukan oleh Daerah. Pada masa Pemerintahan Orde Baru dalam penyusunan kebijakan-kebijakan daerah dan penyusunan program dilakukan oleh Pemerintah Pusat sering terjadi kekacauan-kecauan suatu program yang diperlukan Daerah.

Kebebasan Daerah untuk mengatur dan mengurus potensi-potensi yang berada di daerah, baik itu sumber daya alam maupun sumber daya manusia harus mampu digali dan dimanfaatkan sebaik-baiknya. Bahwa daerah mempunyai wewenang yang sangat luas dalam menggali sumber-sumber lain, misalkan pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang sesuai dengan Undang-Undang. Pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah suatu rangkaian kegiatan mulai dari penghimpunan data objek dan subjek pajak atau retribusi, penentuan besarnya pajak atau retribusi yang terutang sampai kegiatan penagihan pajak atau retribusi kepada wajib pajak atau wajib retribusi serta pengawas penyetorannya. Pemungutan pajak dan retribusi

daerah ini tidak dapat diborongkan.¹

Dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa penetapan belanja mengenai hak rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri, maka segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat, seperti halnya pajak dan lain-lain yang harus ditetapkan oleh Undang-Undang yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pemerintah Daerah dalam menunjang kegiatan pemerintahan membutuhkan dana dalam pelaksanaannya. Salah satunya yaitu melalui sektor pajak merupakan sektor sangat vital untuk menambah pendapatan suatu Daerah. Jika suatu daerah bisa mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah, maka daerah dapat melakukan proses pembangunan daerahnya sendiri tanpa terlalu mengandalkan bantuan dari Pemerintah Pusat. Salah satu aset daerah untuk meningkatkan pendapatan daerahnya yaitu dengan pemungutan retribusi terminal.

Apabila Daerah mampu mengoptimalkan retribusi terminal, maka dapat menjadi salah satu aset penting untuk mengoptimalkan pendapatan dan pemasukan dari segi keuangan. Retribusi terminal merupakan salah satu sektor yang cukup baik dimiliki Daerah Kabupaten Cilacap. Kabupaten Cilacap memiliki beberapa Terminal, dimana potensi tersebut suatu sumber pendapatan dan penerimaan daerah yang cukup potensial.

Pemerintah Daerah sudah sepantasnya mengetahui potensi-potensi yang dimilikinya. Tinjauan penelitian ini berkaitan dengan kemampuan Daerah Kabupaten Cilacap melalui Pemerintah Daerah dan Dinas Perhubungan untuk

¹ Bambang Kesit Prakosa, *Pajak dan Retribusi Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm.79.

menggali potensi yang dimilikinya dalam usaha meningkatkan pendapatan dengan memungut retribusi.

Retribusi merupakan balas jasa atas fasilitas yang disediakan oleh Pemerintah Daerah, maka wajib bagi Pemerintah Daerah untuk menyediakan terlebih dahulu fasilitas dan pelayanan bagi pengguna terminal yang baik, sehingga potensi terminal dapat membantu untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Terminal yang akan dijadikan lapangan pungutan retribusi, perlu mendapatkan perhatian dengan seksama. Perhatian tersebut dapat berupa adanya sarana, prasarana, pelayanan yang baik, keamanan, tempat ibadah, dan fasilitas lain yang diperlukan dalam terminal.

Di Kabupaten Cilacap terdapat beberapa terminal yang dikelola oleh Pemerintah Daerah. Dengan adanya terminal tersebut diharapkan akan menambah pendapatan daerah, yaitu retribusi yang ditarik dari pemakai jasa yang ada di lingkungan terminal, maka Pendapatan Asli Daerah salah satunya di pengaruhi oleh retribusi terminal.

Disamping dari faktor tempatnya, faktor lain yang sangat menentukan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dengan jalan pungutan retribusi terminal adalah faktor sumber daya manusia, karena pengelolaan terminal adalah suatu pemberian jasa yang mengutamakan pelayanan yang baik dan kenyamanan bagi pengunjung, penataan terminal yang baik, serta fasilitas lainnya yang diperlukan untuk menambah pelayanan bagi pengguna terminal. Tidak kalah pentingnya adalah faktor pengelolaan, karena dengan adanya

pengelolaan yang baik maka akan memberikan sumbangan bagi pembiayaan rumah tangga Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap. Pengelolaan adalah proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan.²

Dari pendapat di atas dapat dikatakan bahwa suatu proses menetapkan pekerjaan yang sedang dilaksanakan kemudian dinilai dan dikoreksi agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana. Pengelolaan diperlukan di dalam usaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah melalui pungutan retribusi. Pungutan retribusi umumnya dilakukan oleh suatu Dinas yaitu Dinas Pendapatan Daerah, sedang pengelolaannya dilakukan oleh Dinas Perhubungan yang berwenang menyelenggarakan pengelolaan terhadap hasil Retribusi Terminal.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka masalah yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut, bagaimana Peranan Dinas Perhubungan Kabupaten Cilacap dalam Pengelolaan Retribusi Terminal untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Cilacap.

C. Tinjauan Pustaka

Salah satu aspek dari Pemerintah Daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah Pengelolaan Keuangan Daerah dan Anggaran Daerah, Pemerintah

² Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1999, hlm. 470.

Daerah dalam satu periode tertentu (satu tahun) harus merencanakan Anggaran Daerah dalam bentuk uang (rupiah). Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu mengambil keputusan serta perencanaan pembangunan.

Dengan rendahnya kemampuan Keuangan Daerah akan menimbulkan siklus efek negatif yaitu rendahnya tingkatan pelayanan masyarakat yang pada gilirannya akan menurunkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Kelemahan Keuangan Pemerintah Daerah merupakan sumber frustrasi bagi pejabat-pejabat Pemerintah Daerah. Kemampuan Keuangan Daerah ditentukan oleh ketersediaan sumber-sumber pajak (*tax objects*) dan tingkat hasil dari objek tersebut. Hal itu ditentukan pula oleh sejauh mana sumber pajak (*tax bases*) responsif terhadap kekuatan-kekuatan yang mempengaruhi objek pengeluaran, seperti inflansi, penambahan penduduk, dan pertumbuhan ekonomi yang pada gilirannya akan berkolerasi dengan tingkat pelayanan, baik secara kualitatif maupun kuantitatif.³

Pengelolaan Keuangan Daerah sangat penting bagi setiap kegiatan Pemerintahan Daerah yang baik dan dapat melaksanakan tugas otonominya dengan baik yaitu:

1. Pengendalian keuangan mempunyai pengaruh yang begitu besar pada hari kemudian penduduk sederhana, sehingga kebijaksanaan yang ditempuh pada melakukan kegiatan itu dapat menyebabkan kemakmuran atau kelemahan, kejayaan atau kejatuhan penduduk Daerah.
2. Kepandaian mengendalikan Daerah tidak akan memberikan hasil yang memuaskan dan abadi, tanpa cara pengendalian keuangan yang baik, terlebih lagi tanpa kemampuan melihat muka dengan penuh kebijaksanaan, yang harus diarahkan pada melindungi dan memperbesar harta Daerah, dengan mana semua kepentingan masyarakat sederhana sangat erat hubungannya.
3. Anggaran adalah alat utama pada pengendalian Keuangan Daerah, sehingga rencana anggaran yang dipertanggungjawabkan pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah haruslah tepat dalam bentuk dan

³ Boedi Dewantoro, *Strategi Pemberdayaan Daerah dalam Konteks Otonomi*, Med Print Offset, Yogyakarta, 2001, hlm. 219.

susunannya dengan memuat rancangan yang dibuat berdasarkan keahlian dengan pandangan kemuka yang bijaksana.⁴

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Pemerintahan Daerah diatur pada Pasal 66 ayat (1), bahwa Keuangan Daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan Perundang-Undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Dalam kerangka sistem penyelenggaraan pemerintah terlihat bahwa sistem Pengelolaan Keuangan Daerah pada dasarnya merupakan sub-sistem dari sistem Pemerintahan Negara untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan dan pelayanan masyarakat.⁵

Untuk mewujudkan Pengelolaan Keuangan Daerah perlu ada sumber pendapatan daerah yang akan digali, sumber-sumber pendapatan daerah dalam Undang-Undang Otonomi Daerah Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 157, sumber Pendapatan Daerah terdiri atas:

- a. Pendapatan Asli Daerah, yaitu:
 1. Pajak Daerah.
 2. Retribusi Daerah.
 3. Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan.
 4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah.
- b. Dana Perimbangan.

⁴ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi daerah di Negara Republik Indonesia* Cetakan V, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm 97.

⁵ Deddy Supriyady Bratakusumah dan Solihin Dadang, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm.168.

c. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.

Keuangan Daerah merupakan hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dalam penataan pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah, antara lain memberikan keleluasaan menetapkan produk pengaturan antara lain:

- a) Ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan Keuangan Daerah diatur dengan Peraturan Daerah.
- b) Sistem dan prosedur pengelolaan Keuangan Daerah diatur dengan Surat Keputusan Kepala Daerah sesuai dengan Peraturan Daerah tersebut.
- c) Kepala Daerah menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari segi efisiensi dan efektifitas keuangan.
- d) Laporan pertanggungjawaban Keuangan Daerah tersebut merupakan Dokumen Daerah sehingga dapat diketahui oleh masyarakat.⁶

Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah bersifat umum dan lebih menekankan pada hal yang bersifat prinsip, norma, asas, dan landasan umum dalam pengelolaan keuangan Daerah.

Pengelolaan Keuangan Daerah dipimpin oleh Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan umum Pengelolaan Keuangan Daerah, Kepala Daerah karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan

⁶ Ahmad Yani, *Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 231.

Pengelolaan Keuangan Daerah dan mempunyai kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan kewenangannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Selaku pejabat pemegang kekuasaan umum Pengelolaan Keuangan Daerah, Kepala Daerah dalam melaksanakan tugas sehari-hari selain dibantu oleh Wakil Kepala Daerah juga dibantu oleh Perangkat Daerah terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Kelurahan. Hal tersebut telah diatur dalam Pasal 120 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dinas Daerah sebagai perangkat Daerah diatur dalam Pasal 124 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah:

Dinas Daerah sebagai unsur pelaksana

- a. Dinas Daerah merupakan Unsur pelaksana Otonomi Daerah.
- b. Dinas Daerah dipimpin oleh Kepala Dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah.
- c. Kepala Dinas Daerah bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

Pembentukan Dinas Kabupaten/Kota selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman organisasi Perangkat Daerah pada Pasal 9 ayat (1) sampai (6) sebagai berikut:

1. Dinas Kabupaten/Kota merupakan unsur pelaksana Pemerintah Kabupaten/Kota dipimpin seorang Kepala yang berada dibawah dan

bertanggungjawab kepada Bupati /Walikota melalui Sekretaris Daerah.

2. Dinas Daerah Kabupaten/Kota mempunyai tugas melaksanakan kewenangan Desentralisasi.
3. Dalam menyelenggarakan tugas, Dinas Kabupaten/Kota mempunyai fungsi:
 - a. Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya.
 - b. Pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum.
 - c. Pembinaan terhadap unit pelaksana teknis dinas dan cabang dinas dalam lingkup tugasnya.
4. Dinas Daerah Kabupaten/Kota sebanyak-banyaknya terdiri dari 14 (empat belas) Dinas.
5. Pada Dinas Kabupaten/Kota dapat dibentuk Cabang Dinas dan Unit Pelayanan Teknis Dinas, berfungsi melaksanakan sebagian tugas Dinas yang mempunyai wilayah kerja satu atau lebih Kecamatan.
6. Cabang Dinas dan Unit Pelayanan Teknis Dinas dipimpin oleh seorang Kepala yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Dinas dan secara operasional dikoordinasikan oleh Camat.

Dinas Perhubungan yang ada di Daerah mempunyai tugas pokok yaitu membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan sebagian urusan Pemerintah Daerah di bidang Perhubungan. Dinas Perhubungan di Daerah mempunyai fungsi yaitu:

1. Perumusan kebijakan Daerah, kebijakan pelaksanaan, dan kebijakan

teknis di bidang Perhubungan.

2. Pelaksanaan urusan Pemerintahan di bidang Perhubungan.
3. Pengelolaan barang milik/kekayaan Daerah yang menjadi tanggung jawab Dinas Perhubungan.
4. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidang Perhubungan.
5. Penyampaian laporan hasil evaluasi, saran, dan pertimbangan di bidang tugas dan fungsi bidang Perhubungan kepada Kepala Daerah.

Wewenang pemungutan retribusi terminal Daerah Kabupaten Cilacap diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003 tentang Retribusi Jasa Usaha di bidang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dalam Pasal 1 yaitu pemungut retribusi terminal dapat dilaksanakan oleh Dinas Perhubungan Kabupaten Cilacap sesuai batas dan kewenangan Dinas Perhubungan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap.

D. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan mengkaji peranan Dinas Perhubungan Kabupaten Cilacap dalam Pengelolaan Retribusi Terminal untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Cilacap.

E. Manfaat Penelitian

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Menambah ilmu pengetahuan di bidang Hukum Tata Negara, khususnya tentang peranan Dinas Perhubungan Kabupaten Cilacap dalam menggali retribusi terminal dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli

Daerah kabupaten Cilacap.

2. Dinas Perhubungan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam upaya untuk lebih meningkatkan kinerja Dinas Perhubungan Kabupaten Cilacap, dalam menjalankan fungsinya sebagai pengelola retribusi terminal di Kabupaten Cilacap.

3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai masukan untuk lebih meningkatkan pengetahuan masyarakat tentang fungsi Dinas Perhubungan sebagai pengelola retribusi terminal sehingga masyarakat dapat memberikan penilaian atas kerja Dinas Perhubungan.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

a. Penelitian Kepustakaan

Adalah kegiatan penelitian yang dilakukan dengan pencarian data yang berasal dari buku-buku referensi yang dapat memberikan informasi tentang peranan Dinas Perhubungan dalam rangka penyusunan Skripsi.

b. Penelitian Lapangan

Adalah penelitian yang dilakukan dengan mengamati obyek yang diteliti secara langsung. Penelitian ini dilakukan untuk memperoleh data atau informasi yang sesuai dengan kondisi di lapangan.

2. Sumber Data

a. Data Primer

Jenis data yang diperoleh penulis dari lokasi penelitian dengan

menggunakan wawancara atau tanya jawab secara langsung dengan pihak yang terkait dalam penelitian ini.

b. Data Sekunder

Jenis data yang diperoleh penulis dari buku-buku ilmiah, literatur-literatur, dokumen-dokumen, dan peraturan-peraturan yang berlaku dan berkaitan dengan penelitian ini.

1) Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang terdiri dari:

- a) Undang-Undang Dasar 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- c) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Pemerintahan Daerah.
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya buku panduan tugas terminal.

3) Bahan hukum tertier terdiri dari:

- a) Kamus Bahasa Indonesia.
- b) Kamus Hukum.

c) Kamus Bahasa Inggris.

d) Ensiklopedi.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Pustaka

Adalah pengumpulan data yang di peroleh dari buku-buku ilmiah, literatur-literatur, dokumen-dokumen dan peraturan-peraturan yang berlaku yang berkaitan dengan penelitian ini.

b. Studi Lapangan

Pengumpulan data yang diperoleh penulis dari lokasi penelitian dengan menggunakan wawancara atau tanya jawab secara langsung dengan pihak yang terkait dalam penelitian, adapun sebagai responden adalah:

- 1) Kepala atau Staf Dinas Perhubungan Kabupaten Cilacap.
- 2) Kepala atau Staf Dinas Pendaptan Asli Daerah Kabupaten Cilacap.

4. Analisis Data

Untuk menganalisis data di gunakan metode yang bersifat deskriptif kualitatif yaitu berdasarkan analisis yang pada hasil wawancara dan penganalisaan data untuk menggambarkan suatu masalah berikut jawaban dengan menggunakan uraian kalimat yang di peroleh dari data kualitatif yang telah dikumpulkan, baru kemudian gambaran-gambaran itu dibuat dan disusun dalam bentuk Skripsi.