

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tujuan pembangunan nasional secara berencana, menyeluruh, terpadu, terarah, bertahap dan berlanjut yaitu untuk memacu peningkatan kemampuan nasional dalam rangka mewujudkan kehidupan yang sejajar dengan bangsa lain. Pembangunan nasional merupakan pencerminan kehendak untuk terus meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia dalam segala bidang secara adil dan merata.

Dalam era otonomi daerah sekarang ini setiap daerah pada umumnya harus mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, hal ini berkaitan dengan kemandirian daerah untuk memulai sedikit demi sedikit lepas dari kebijakan-kebijakan yang dilakukan pemerintah pusat. Sementara pemerintah pusat lebih dominan dalam mengurus urusan-urusan pemerintah daerah, sehingga pemerintahan yang terjadi di daerah seringkali terjadi kekacauan-kekacauan dalam proses penyusunan suatu program yang diperlukan oleh daerah.

Pemerintah daerah dituntut secara maksimal dan optimal menggali potensi-potensi yang ada di daerah, baik itu sumber daya alam ataupun sumber daya manusia. Hal ini ditegaskan oleh Mardiasmo, yaitu :” Daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa

mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari Pemerintah Pusat”.¹

Daerah juga mempunyai wewenang yang cukup luas dalam menggali sumber-sumber keuangan daerah serta mengoptimalkan alat-alat kelengkapan daerah termasuk didalamnya dinas daerah untuk melakukan terobosan yang baru dalam pengelolaan sektor-sektor yang ada di daerah guna mencukupi pembiayaan rutin maupun pembiayaan pembangunan daerah.

Kota Cirebon terletak pada lokasi yang strategis dan menjadi simpul pergerakan transportasi antara Jawa Barat dan Jawa Tengah. Letaknya yang berada di wilayah pantai menjadikan Kota Cirebon memiliki wilayah dataran yang lebih luas dibandingkan dengan wilayah perbukitannya. Luas Kota Cirebon adalah 3.735,82 hektar atau $\pm 37 \text{ km}^2$ dengan dominasi penggunaan lahan untuk perumahan (32 %) dan tanah pertanian (38 %). Jika dibandingkan dengan luas kota lainnya di Jawa Barat maka Kota Cirebon adalah wilayah kota yang memiliki luas wilayah admistrasi yang paling kecil. Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah Kota Cirebon berasal dari pajak, retribusi, dan perusahaan daerah yang merupakan salah satu bagian dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Bagian lainnya adalah pos lain-lain pendapatan yang sah yang selama ini memberikan sumbangan terbesar terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Cirebon (50 – 60 % dari PAD). Pos lain-lain pendapatan yang sah yang memberikan sumbangan terbesar adalah dari Unit Swadana RSUD Gunung Jati rata-rata sebesar Rp. 14 milyar setahun. Namun pos tersebut dikembalikan

¹ Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, Andi, hlm 98

kepada RSUD Gunung Jati sebagai biaya operasional sesuai dengan status yang dikenakannya sebagai unit swadana yang berhak mengelola sendiri pendapatannya.

Kota Cirebon sebagai kota perdagangan dan jasa selama ini memperoleh bagian terbesar baik berupa pajak atau retribusi dari kegiatan perdagangan dan jasa, seperti pajak hotel dan restoran, pajak PJU, dan retribusi lainnya.

Berdasarkan Rencana Strategi Daerah Tahun 2003-2008 diketahui bahwa :

1. Pajak Daerah memberikan sumbangan terhadap PAD rata-rata sebesar 20,09 % per tahun.
2. Sumbangan terbesar Pajak Daerah berasal dari pajak hotel dan restoran serta pajak PJU.
3. Selama tiga tahun (tahun 2000 – 2002) pos pajak daerah baik target maupun realisasi secara nominal mengalami peningkatan rata-rata sebesar 36,11 % per tahun.
4. Retribusi daerah memberikan sumbangan terhadap PAD rata-rata sebesar 22,38 % per tahun.
5. Sumbangan terbesar untuk retribusi daerah berasal dari RPLP (retribusi pengolahan limbah permukiman) dan Retribusi Terminal dan Parkir di bagian jalan.
6. Selama tiga tahun (tahun 2000 – 2002) retribusi daerah baik target maupun realisasi secara nominal mengalami peningkatan rata-rata sebesar 63,77 % per tahun.
7. Perusahaan daerah hanya memberikan kontribusi terhadap PAD sebesar rata-rata 3,42 % per tahun.
8. Sumbangan terbesar perusahaan daerah berasal dari PDAM dan PD Pasar.
9. Selama tiga tahun (tahun 2000 – 2002) pos perusahaan daerah baik target maupun realisasi secara nominal mengalami peningkatan sebesar rata-rata 50,01 % per tahun.²

² Lampiran Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 4 Tahun 2003 Tentang Rencana Strategis Kota Cirebon 2003 – 2008.

Dari hal-hal tersebut diatas dapat diperkirakan bahwa target penerimaan dari pajak daerah, retribusi daerah, serta perusahaan daerah selama lima tahun yaitu tahun 2004 – 2008 adalah :

1. Pos Pajak Daerah ditargetkan meningkat rata-rata sebesar 36 % per tahun.
2. Pos Retribusi Daerah ditargetkan meningkat rata-rata sebesar 40 % per tahun.
3. Pos perusahaan daerah ditargetkan meningkat rata-rata sebesar 30 % per tahun.

Di Kota Cirebon saat masih banyak potensi Kota Cirebon yang belum digali secara maksimal. Padahal, kalau aset ini dioptimalkan bisa meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Cirebon. Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag) H Rohendi Yoedy K SE MM menjelaskan, Kota Cirebon sebagai kota perdagangan dan jasa banyak dilirik para investor yang ingin menanamkan modalnya. Untuk itu, saat ini ada beberapa kawasan andalan yang akan berdayakan agar lebih maksimal. Kawasan tersebut di antaranya daerah laut dan Pelabuhan Kejawan. “Dua Kawasan tersebut masih belum tersentuh dan kurang. Padahal, ini merupakan aset berharga Kota Cirebon. Ditambahkan, kawasan pantai Cirebon bisa disulap menjadi kawasan seperti di Ancol Jakarta. Sehingga, wisata pantai bukan saja menjadi tempat berkunjung wisatawan lokal, tetapi tidak menutup kemungkinan juga wisatawan asing akan datang. Pelabuhan Kejawan bisa dikembangkan menjadi pelabuhan nusantara. Optimalnya pelabuhan ini akan meningkatkan perekonomian masyarakat sekitar. Beberapa potensi tersebut sudah menjadi agenda Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Artinya, potensi itu akan menjadi skala prioritas pembangunan di Kota Cirebon.”³

Pemerintah daerah membutuhkan dana dalam pelaksanaan pembangunan yang berasal dari sektor-sektor yang potensial untuk dikembangkan. Selain pemungutan pajak dan retribusi, faktor lain yang dapat menunjang meningkatkan pendapatan daerah yaitu sumber daya manusia, Faktor lain yang tidak kalah pentingnya yaitu pengelolaan, karena dengan

³ <http://www.radarcirebon.com>, *Kajawan Belum Tersentuh*, Juni 2008.

adanya pengelolaan yang baik akan dapat memberikan sumbangan bagi pembiayaan rumah tangga.

Pengelolaan menurut Daryanto adalah proses yang membantu perumusan kebijakan dan tujuan organisasi atau proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan dan pencapaian tujuan.⁴

Dari keterangan di atas dapat dikatakan bahwa suatu proses menetapkan pekerjaan yang sedang dilaksanakan kemudian di nilai dan dikoreksi agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana. Dengan demikian pengelolaan sangat diperlukan dalam usaha untuk meningkatkan pendapatan daerah.

B. Rumusan Masalah

Bagaimana strategi Pemerintah Daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di Kota Cirebon ?

C. Tinjauan Pustaka

Menurut Undang-Undang Dasar 1945 sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Otonomi Daerah dalam hal ini berarti kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi

⁴ Daryanto, 2000, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Apollo, Surabaya, hlm 173.

masyarakat sesuai dengan perundang-undangan. Sedangkan Daerah Otonom berarti adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam pelaksanaan Otonomi Daerah ini menggunakan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan atau perangkat pusat di Daerah, sedangkan Tugas Pembantuan yaitu penugasan Pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang mendukung kemampuan keuangan daerah. Pendapatan asli daerah menjadi sangat penting, terutama dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah, di mana kemampuan keuangan yang bersumber dari pendapatan asli daerah di jadikan salah satu variable untuk mengukur kemampuan daerah guna melaksanakan tugas otonomi yang diserahkan atau yang telah diserahkan pemerintah pusat kepada daerah.

Agar Pemerintahan daerah mempunyai urusan rumah tangganya sendiri, maka pemerintah daerah perlu meningkatkan pendapatan daerahnya melalui pemberdayaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) serta Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berasal dari pajak, retribusi, dan lain-lain.⁵

Pendapatan Asli Daerah (PAD) menurut Undang-undang No 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Kekuasaan Antara Pusat Dan Pemerintahan Daerah Pasal 6 Ayat (1) PAD bersumber dari :

- a. Pajak Daerah;
- b. Retribusi daerah;
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang di pisahkan; dan
- d. Lain-lain PAD yang sah.

Untuk mewujudkan hal itu, seluruh organisasi pemerintah yang ada berperan penting dan bertanggung jawab sepenuhnya dalam mengupayakan peningkatan pendapatan pemerintah daerah. Meskipun demikian, organisasi atau dinas pemerintahan yang secara langsung terkait dengan hal itu adalah dinas pendapatan daerah setempat yang mempunyai tugas pokok yakni menyelenggarakan pemungutan pendapatan daerah dan mengadakan koordinasi dengan instansi lain dalam perencanaan, pelaksanaan, serta pengendalian pemungutan pendapatan daerah.⁶

Keberadaan pendapatan asli daerah menjadi sangat esensial dengan pembentukan daerah-daerah otonom. Mengenai kedudukan pendapatan asli daerah sangat strategis dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Keuangan daerah adalah kemampuan pemerintah daerah untuk mengelola mulai dari merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi berbagai sumber keuangan sesuai dengan kewenangannya dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi,

⁵ D.Rianto Nugroho, 2000, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 65

⁶ *Ibid*, hlm 34

dekonsentrasi, dan tugas pembantuan di daerah yang diwujudkan dalam APBD.⁷

Dari uraian pendapatan yang dikemukakan di atas menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah menempati kedudukan yang pokok dan penting dalam penyelenggaraan ctonomi daerah, Hal ini memperlihatkan bahwa menjalankan tugasnya, Dinas Pendapatan Daerah sebagai instansi pemerintahan yang berhubungan langsung dengan pemungutan pendapatan daerah, perlu melakukan kerjasama dengan berbagai instansi atau dinas pemerintah lainnya.

Rendahnya kinerja organisasi-organisasi pemerintah yang ada sekarang ini, yang diperlihatkan budaya korupsi, kolusi, dan nepotisme yang masih sangat tinggi. Di samping itu, dinas-dinas terkait tersebut sering kurang kooperatif dan tidak memiliki persepsi yang sama satu dengan yang lain.

Salah satu tantangan yang dihadapi pemerintah daerah pada saat ini terkait dengan kualitas sumber daya manusia adalah ketidak mampuannya dalam mengelola atau *me-manage* keuangan daerah yang ada. Hal itu dapat dicontohkan dengan kurangnya transparansi atau informasi mengenai kinerja finansial pemerintah daerah kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut. Sehubungan dengan itu, menurut Baridman, "pemerintahan daerah dalam manajemen keuangan daerah perlu paradigma baru yakni bahwa pemerintah daerah harus mampu menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak *public* yaitu hak untuk di beri informasi, didengar aspirasinya dan diberi penjelasan mengenai keuangan daerah."⁸

Pemberian kewenangan yang penuh pada daerah mutlak diperlukan untuk mendukung pemerintahan daerah terselenggara dengan baik sebagaimana dijelaskan oleh J.Kaloh :

Pemerintahan daerah akan dapat terselenggara dengan baik apabila masyarakatnya yakin bahwa mereka adalah bagian dari pemerintahan itu, dan kepentingan mereka dapat terjamin bagi kelanjutan kesejahteraan masyarakat dimana hal ini dapat memperkuat pandangan bahwa konsep

⁷ Tjanya Supriatna, 2001, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm 74.

⁸ *Ibid*, hlm 74.

otonomi seyogyanya berada dalam kerangka acuan pemerintahan yang demokratis. Pemerintahan demokratis modern tidak lain dari pemerintahan yang '*representatif*' dan '*responsible*', serta '*legitimate*'. Fungsi-fungsi pokok pemerintahan dalam demokrasi modern mencakup : pelayanan masyarakat atau *public service*, dan pembangunan masyarakat atau *community development* serta *regulasi*.⁹

Pemerintahan daerah merupakan bagian dari elemen atau unsur Negara yang berada di bawah pemerintahan pusat yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola serta memberdayakan sumberdaya dalam wilayah yang dilingkupinya. Negara sebagai suatu organisasi yang besar tersusun atas satu pemerintahan pusat dan beberapa pemerintahan daerah. Secara garis besar, pemerintahan daerah berkewajiban untuk mempertanggung jawabkan segala administrasi pemerintahan daerahnya kepada pemerintha pusat. Sebaliknya pemerintah pusat juga berkewajiban untuk memberikan pembinaan atau bimbingan bahkan bantuan terutama yang berupa materiil kepada pemerintah daerah dalam upaya mengembangkan wilayahnya.

Adanya otonomi daerah diharapkan supaya daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri, dengan sebaik-baiknya. Untuk itu perlu di berikan sumber-sumber pendapatan daerah yang cukup seperti pendapat Muh Kusnadi dan Harmaily Ibrahim yang menyatakan bahwa:

Untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri pemerintah daerah memerlukan alat-alat perlengkapannya sendiri sebagai pegawai atau pejabat-pejabat daerah dan bukan pegawai atau pejabat pusat, memberikan bagi daerah untuk berinisiatif sendiri, wewenang untuk menyelenggarakan rumah tangga sendiri dan pendapatan yang diperoleh dari sumber keuangan sendiri, memerlukan pengaturan yang tegas agar di

⁹ J.Kaloh, 2002, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal Dan Tantangan Global*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 50.

kemudian hari tidak terjadi perselisihan antara pusat dan daerah mengenai hal-hal tersebut di atas.¹⁰

Sumber pendapatan daerah salah satunya adalah dari retribusi daerah. Menurut Pasal 1 ayat (26) UU No 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan retribusi Daerah, definisi retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Retribusi daerah sebagaimana diharapkan menjadi salah satu Pendapatan Asli Daerah diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, untuk meningkatkan dan memanfaatkan kesejahteraan masyarakat Daerah Kabupaten/Kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis retribusi selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.¹¹

D. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan mengkaji strategi Pemerintah Daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di Kota Cirebon.

E. Manfaat Penelitian

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Untuk kepentingan ilmu pengetahuan atau bacaan di bidang ilmu ketatanegaraan, khususnya Hukum Tata Negara

2. Bagi Pembangunan

¹⁰ Muh.Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, 1995, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Pusat Studi HTN FH.UI, CV Sinar Bakti, Jakarta, hlm 73.

¹¹ Deddy Supriady Bratakusumah, 2002, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, him 266.

Penelitian ini dapat dijadikan masukan kepada Pemerintah Daerah Kota Cirebon dalam mengambil langkah-langkah penyempurnaan pelaksanaan pengelolaan Pendapatan Asli Daerah.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

- a. Penelitian kepustakaan yaitu dengan cara mengkaji buku-buku, peraturan perundang-undangan, surat kabar, majalah dan internet yang kesemuanya berhubungan dengan penelitian.
- b. Penelitian lapangan yaitu penelitian yang dilakukan secara langsung untuk memperoleh data dan informasi yang ada dilapangan.

2. Lokasi Penelitian

Pemerintah Daerah Kota Cirebon

3. Teknik pengumpulan data.

- a. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi lapangan dengan wawancara dengan responden:
 - 1) Walikota Cirebon
 - 2) Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kota Cirebon
- b. Studi pustaka yaitu dengan membaca dan mempelajari buku-buku dan peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan metode penelitian.

Data dalam penelitian ini yaitu bahan-bahan hukum:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat yang meliputi :

- a) Undang-Undang Dasar 1945
 - b) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan
 - c) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
 - d) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
 - e) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah
 - f) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
 - g) Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 4 Tahun 2003 Tentang Rencana Strategis Kota Cirebon 2003 – 2008.
- 2) Bahan Hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer yang meliputi buku-buku, kutipan pendapat yang berhubungan dengan permasalahan
 - 3) Bahan Hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder di antara adalah kamus hukum

4. Teknik Pengolahan Data

Data yang telah diperoleh dan dikumpulkan dalam penelitian ini disusun secara sistematis, logis, dan yuridis untuk mendapatkan gambaran obyek penelitian dengan senyatanya, untuk memudahkan penyelesaian permasalahan ini.

5. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh kemudian di analisis secara yuridis kualitatif yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian dikelompokkan kemudian dihubungkan dengan masalah yang diteliti menurut kualitas dan dengan memberikan gambaran yang sebenarnya sehingga dapat menjawab permasalahan yang diajukan.