

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Lemahnya pelaksanaan pembangunan khususnya dalam peningkatan penyelenggaraan pendidikan di era otonomi daerah sedikit banyak disebabkan oleh ketidakmampuan keuangan daerah dalam membiayai kebutuhan pembangunan daerah. Ketidakmampuan peningkatan penyelenggaraan pendidikan daerah tercermin dari masih rendahnya kemampuan pendapatan asli daerah dalam menyumbang dan membiayai penerimaan daerah baik dalam sarana maupun prasarananya.

Pemerintah daerah kota Yogyakarta merupakan daerah otonom yang berarti mempunyai hak dan kewajiban serta wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Meskipun daerah mempunyai kewenangan-kewenangan dalam penyelenggaraan urusan-urusan yang telah menjadi wewenang daerah, namun tanggung jawab tetap berada ditangan pemerintah pusat. Sehingga pemerintah masih mempunyai wewenang mengikat daerah agar terjamin keutuhan negara kesatuan.

Sebagai konsekuensi dari adanya hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, maka kepada daerah diberikan sumber-sumber keuangan sendiri. Masalah pendapatan daerah ini merupakan masalah yang sangat penting terutama menyangkut tugas-tugas dan kegiatan-kegiatan daerah otonom dalam menyelenggarakan usaha-

usahanya dalam bidang pendidikan, keamanan, ketertiban umum, sosial, kebudayaan dan kesejahteraan pada umumnya bagi wilayah dan penduduknya. Sedangkan dalam hal pembiayaan upaya untuk peningkatan penyelenggaraan pendidikan daerah sebaiknya lebih diutamakan yang mana itu dibiayai dari pendapatan daerah sendiri, melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah berdasarkan program pembangunan terutama dalam peningkatan penyelenggaraan pendidikan daerah.

Untuk menyelenggarakan tugas-tugas tersebut diatas dengan baik maka kepada daerah diwajibkan untuk menggali segala sumber keuangannya sendiri, sehingga daerah tidak selalu tergantung kepada pusat. Seperti yang ditanyakan didalam penjelasan umum Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapat bagi hasil dari sumber daya nasional yang berada didaerah dan dana perimbangan lainnya; hak sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan.¹

Karena bagi kehidupan suatu pemerintah daerah, keuangan merupakan masalah penting untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah sendiri. Bahwa daerah harus mempunyai cukup sumber-sumber pendapatan sendiri untuk dapat membiayai segala pengeluarannya termasuk pembiayaan dalam

¹ Kharisma D. Darumurti Uumbu Raufa, *Perkembangan Pemikiran Pengaturan dan Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2003, hlm. 87.

pembangunan khususnya dalam peningkatan penyelenggaraan pendidikan yang kini sedang meningkat dilaksanakan oleh daerah, sehingga daerah tidak selalu tergantung pada pemerintah pusat. Mengingat pendapatan daerah sangat penting bagi pemerintah daerah dalam rangka pembiayaan sehingga pendapatan daerah merupakan faktor yang ikut menentukan keadaan daerah, kekuatan dan kemampuan keuangan daerah yang dapat menunjang pelaksanaan tugas pemerintah daerah terutama dalam bidang pembangunan yakni dalam peningkatan penyelenggaraan pendidikan sehingga akan menciptakan bibit-bibit teladan generasi dikemudian hari serta memudahkan pengendalian operasional baik untuk pengawasan maupun pembinaan.

Kebijaksanaan pemerintah daerah dalam hal ini pemerintah daerah Kota Yogyakarta dalam mengelola keuangan daerah sangat menentukan bagi pembangunan sudah barang tentu sangat berpengaruh dalam peningkatan penyelenggaraan pendidikan khususnya di daerah Kota Yogyakarta.

Rendahnya kemampuan keuangan daerah akan menimbulkan siklus efek negatif yaitu rendahnya tingkat pelayanan masyarakat pada gilirannya akan menurunkan partisipasi masyarakat dalam mendukung pembangunan yaitu khususnya memberikan dampak yang menjadi hambatan dalam peningkatan penyelenggaraan pendidikan daerah, serta menjadi sumber frustrasi bagi pejabat-pejabat Pemda yang tentu saja akan menjadi penghambat dalam kinerja pemda. Kemampuan keuangan daerah ditentukan oleh ketersediaan sumber-sumber pajak dan tingkat hasil dari obyek tersebut. Hal ini ditentukan pula oleh sejauh pendapatan asli daerah terhadap kekuatan-

kekuatan yang mempengaruhi obyek pengeluaran seperti inflasi, pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan ekonomi yang pada gilirannya akan berkorelasi dengan tingkat pelayanan baik secara kualitatif maupun kuantitatif.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas, maka dirumuskan masalah sebagai berikut : Apa pengaruh Pendapatan Daerah terhadap peningkatan belanja penyelenggaraan pendidikan dalam jangka waktu 2004 s.d. 2006 di Kota Yogyakarta.

C. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Daerah terhadap peningkatan belanja penyelenggaraan pendidikan dalam jangka waktu 2004 s.d. 2006 di Kota Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

1. Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperluas wawasan dan pengetahuan dalam bidang ilmu hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara.

2. Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran kepada masyarakat tentang hal-hal yang berhubungan dengan pembahasan Pendapatan Daerah dan pengaruhnya terhadap peningkatan

penyelenggaraan pendidikan dalam jangka waktu 2004-2006 di Kota Yogyakarta.

E. Tinjauan Pustaka

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Negara Indonesia dibagi atas beberapa Propinsi dimana Propinsi dibagi atas Kabupaten dan kota, dimana Kabupaten dan Kota tersebut mempunyai Pemerintah Daerah yang diatur oleh Undang-Undang.

Pemerintah Daerah terdiri dari Pemerintahan Umum dan Pemerintah Khusus Daerah. Urusan Pemerintahan Umum Daerah diselenggarakan oleh Kepala Daerah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama perangkat Daerah lainnya, sedangkan urusan Pemerintah Khusus Daerah diselenggarakan oleh dinas-dinas Daerah.

Salah satu penyelenggaraan Pemerintah Daerah yaitu pelaksanaan Desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, pelaksanaan Desentralisasi ini mengacu pada segala suatu urusan dalam berbagai hal/bidang itu dilimpahkan sepenuhnya dari Pemerintah Pusat kepada Daerah masing-masing, dengan artian Pemerintah Daerah harus mampu membiayai sendiri akan anggaran kebutuhan yang harus dipenuhinya dengan waktu yang ditentukan, oleh karena itu pelaksanaan Otonomi Daerah agar berjalan sesuai dengan tujuan yaitu untuk kemajuan, kesejahteraan masyarakat baik yang bersifat materil maupun immateril secara adil dan merata maka secara otomatis Pemerintah Daerah harus mempunyai

sumber keuangan yang memadai terutama adalah dari pajak daerah dan retribusi daerah, oleh karena itu Pemerintah Daerah harus mengupayakan sumber-sumber keuangan tersebut secara efektif dan efisien untuk tercapainya tujuan sesuai dengan yang diharapkan, tetapi tidak menutup kemungkinan bahwa Pemerintah Pusat lepas akan tanggung jawabnya yakni pengendali atau kontrol tetap sepenuhnya ada pada Pemerintah Pusat dalam memonitoring kinerja dalam pelaksanaan Otonomi Pemerintah Daerah tersebut.

Salah satu argumen dalam pelaksanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah harus memiliki sumber-sumber keuangan yang memadai untuk membiayai otonominya guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kapasitas keuangan pemda akan menentukan kemampuannya dalam menjalankan fungsi-fungsinya seperti pelayanan masyarakat, pembangunan sarana-prasarana dan perlindungan masyarakat. Isu perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah bertitik tolak sejauh mana telah dilakukan kebijakan yang adil dalam pembagian sumber-sumber keuangan. Perimbangan merupakan salah satu varian dari hubungan antara pusat dan daerah secara keseluruhan. Dari keseluruhan aspek yang terkandung dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah, ada 3 aspek yang menentukan terjadinya perimbangan keuangan yang adil. Pertama, sejauh mana daerah diberi sumber-sumber keuangan yang cukup, terutama dari pajak dan retribusi daerah. Kedua, sejauh mana daerah telah mendapatkan akses ke

pendapatan yang bersumber dari bagi hasil pajak. Ketiga, sejauh mana daerah telah mendapatkan subsidi yang adil dan efektif.²

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Negara Indonesia dibagi atas beberapa Provinsi dimana Provinsi dibagi atas Kabupaten dan kota, dimana Kabupaten dan Kota tersebut mempunyai Pemerintah Daerah yang diatur oleh Undang-Undang.

Pemerintah Daerah terdiri dari Pemerintahan Umum dan Pemerintah Khusus Daerah. Urusan Pemerintahan Umum Daerah diselenggarakan oleh Kepala Daerah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama perangkat Daerah lainnya, sedangkan urusan Pemerintah Khusus Daerah diselenggarakan oleh Dinas-dinas Daerah.

Pelaksanaan Pemerintah Daerah harus didukung oleh dana atau anggaran yang memadai serta didukung oleh aparatur Pemerintah Daerah yaitu sebagai sumber daya yang penting bagi organisasi dan penggerak utama dari semua kegiatan yang terencana.

Penyelenggaraan fungsi pemerintah daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintah diikuti dengan sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah daerah dan pusat. Semua sumber keuangan

² Boedi Dewantoro, *strategi Pemberdayaan Daerah dalam Konteks Otonomi*, Philosophy Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 217-217.

yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

“Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa : Kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan dengan pengaturan tersebut, dalam hal ini pada dasarnya pemerintah menerapkan prinsip uang mengikuti fungsi”.³

Pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambahan nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran bersangkutan dengan pembiayaan yaitu setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali atau pengeluaran yang akan diterima kembali baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Pendapatan Asli Daerah diharapkan dapat membiayai pelaksanaan otonomi daerah, karena karena pendapatan asli daerah diperoleh dari dalam daerah itu sendiri tanpa adanya subsidi dari pemerintah pusat. Pemerintah pusat sendiri diharapkan tidak mengambil semua hasil pendapatan daerah untuk di bawa kepusat. Menurut Pasal 6 Undang-Undang No. 33 tahun 2004

³ Deddy Supriyadi, bratakusuma, dadang solihin, Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Jakarta, 2002, hlm. 216.

tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah menyebutkan bahwa sumber pendapatan asli daerah terdiri dari :

1. Hasil pajak daerah

Iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi dan badan hukum kepada daerah tempat imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dilaksanakan berdasarkan perundang-undangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

2. Hasil retribusi daerah

Pemungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberi izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan kepada pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan

3. Hasil pengolahan kekayaan daerah yang dipisahkan

Jenis penerimaan yang masuk hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan antara lain: bagian laba, deviden, dan penjualan saham milik daerah.

4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Hasil penjualan tetap dan jasa giro

Jenis pajak pendapatan daerah atau kota menurut Pasal 2 ayat (2)

UU No. 34 Tahun 2000 terdiri dari:

- a. Pajak Hotel
- b. Pajak Restoran
- c. Pajak Hiburan

- d. Pajak Reklame
- e. Pajak Penerangan Jalan
- f. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C
- g. Pajak Parkir

Sedangkan pajak menurut peraturan pemerintah No. 65 Tahun 2005 terdiri dari:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan Air
- b. Bea Balik Nama Balik Motor dan Kendaraan diatas Air
- c. Pajak Bahan Bakar Bermotor
- d. Pajak Pengambilan dan Pemamfaatan Air dibawah Tanah dan Permukaan
- e. Pajak Hotel
- f. Pajak Restoran
- g. Pajak Hiburan
- h. Pajak Reklame
- i. Pajak Penerangan Jalan
- j. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C
- k. Pajak Parkir

Pendapatan asli daerah sendiri adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayah sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pendapatan daerah yang paling dominan adalah pajak daerah disamping sumber-sumber lain, karena pajak merupakan sumber pendapatan yang dapat digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah. Pengertian pajak menurut Rochmand Sumitro sebagai berikut :

Pajak ialah iuran rakyat kepada khas Negara (peralihan kekayaan dari sektor vertikelir ke sektor pemerintah) berdasarkan UU (dapat dipaksakan) dengan tidak membiayai pengeluaran umum (*publike uitgaven*) dan yang digunakan sebagai alat pemecah atau pendorong untuk mencapai tujuan yang ada diluar bidang keuangan.⁴

Dari pendapat diatas bahwa pajak daerah adalah pajak Negara yang diserahkan pada daerah untuk dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang digunakan untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik.

Sentralisasi Pemerintah Daerah dan kota sering tidak memiliki kewenangan yang memadai yang merumuskan kebijakan dan program-program pembangunan terutama dalam pengadaan sarana-prasarana, khususnya yaitu dalam hal peningkatan penyelenggaraan pendidikan daerah, padahal pendidikan merupakan suatu sarana yang benar-benar harus diperhatikan sebab pendidikan merupakan faktor didalam menciptakan lahirnya generasi muda yang berintelektual, maka dari itu apabila pemerintah khususnya pemerintah daerah kurang dalam

⁴ Rochmad Sumitro, *Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan*, 1994, Cet. IX. Erasko, Jakarta, hlm 123

melakukan kinerja dalam peningkatan pendidikan maka daerah itu sendiri pula yang tidak melahirkan generasi muda sebagai teladan untuk dikemudian hari.

Setelah beberapa tahun otonomi daerah dilaksanakan, menarik untuk dilihat apakah premis yang dulu mendasari pelaksanaan otonomi daerah memperoleh bukti empiris. Tentu melihat pengaruh pelaksanaan otonomi daerah terhadap perbaikan kinerja pemerintah daerah tidak mudah karena ada banyak masalah metodologis yang harus diselesaikan sebelum kesimpulan yang jelas dapat diambil. Namun, setidaknya dari pengamatan yang diperoleh dilapangan, beberapa catatan menunjukkan kemungkinan bahwa harapan pelaksanaan otonomi daerah akan memperbaiki kinerja pemerintah kabupaten dan kota dapat terwujud secara tidak langsung dapat didiskusikan disini.

Memaparkan berbagai kabupaten dan kota dalam melaksanakan otonomi daerah, terutama yang terkait dengan indikator kerja seperti profesionalisme, efisiensi, keadilan, resposivitas dan akuntabilitas maka menggambarkan bahwa otonomi daerah akan memperbaiki kinerja pemerintah daerah atau kota akan mudah diamati. Otonomi daerah adalah sebuah tombak bermata dua, dapat membawa pemerintah kabupaten dan kota pada kinerja yang lebih baik, tetapi sebaliknya, dapat membuat pemerintah kabupaten dan kota memiliki kinerja manjadi lebih buruk tergantung pada kualitas implementasinya. Jika kewenangan membuat diskresi dan membelanjakan anggaran benar-benar untuk memperjuangkan

kepentingan publik bukan hanya kepentingan elite birokrasi dan politik, maka pelaksanaan otonomi daerah dapat membawa kabar baik bagi masyarakat dan stakeholders yang ada di daerah atau kota. Namun, sebaliknya jika otonomi hanya memberdayakan elite politik dan birokrasi dan gagal membuat masyarakatnya melakukan kontrol secara efektif terhadap jalannya pemerintah, maka otonomi daerah menjadi kabar buruk.

Beberapa kabupaten dan kota berhasil memanfaatkan otonomi daerah untuk melakukan berbagai kegiatan yang dapat memperbaiki kinerja pemerintahnya dimana akan membawa daerah dan kota tersebut menjadi lebih mandiri dan mewujudkan masyarakat lebih sejahtera dan berpotensi. Teladan seperti ini perlu disebarluaskan supaya dapat ditiru oleh kabupaten dan kota yang lainnya. Sementara itu, kabupaten dan kota lainnya melakukan yang sebaliknya. Berbagai contoh buruk menjadi yang sebenarnya menjadi pantangan untuk dilakukan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya ternyata masih banyak ditemukan. Dengan mendeskripsikan berbagai teladan dan pantangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah, kinerja pemerintah kabupaten dan kota dapat diamati.

F. Metodologi Penelitian

1. Jenis penelitian

a. Penelitian kepustakaan

Penelitian yang dilakukan dengan mempelajari buku-buku, serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Penelitian lapangan

Penelitian dilakukan dengan cara meneliti langsung ke lokasi penelitian guna mendapatkan data empiris yang sesuai dengan kenyataan. Penelitian dilakukan dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada responden secara langsung

2. Lokasi penelitian dan responden

Penelitian dilakukan di Kota Yogyakarta, adapun sebagai responden yaitu:

- a. Kepala Bagian Perekonomian dan Pendapatan Daerah Kota Yogyakarta.
- b. Kepala Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta.
- c. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Komisi D Yogyakarta

3. Teknik pengumpulan data

a Wawancara

Mengadakan Tanya jawab secara lisan dengan pihak terkait untuk mendapatkan keterangan-keterangan yang terperinci.

b. Studi pustaka

Suatu cara untuk mencari data dengan membaca dan mempelajari buku-buku dan dokumen-dokumen yang ada hubungannya dengan obyek penelitian.

4. Teknik pengolahan data

Data yang diperoleh dari penelitian tersebut, disusun secara sistematis, logis dan yuridis untuk mendapatkan gambaran umum tentang pengaruh pendapatan asli daerah terhadap peningkatan penyelenggaraan pendidikan di Kota Yogyakarta.

5. Analisis data

Gambaran umum tersebut dianalisis secara deskriptif kualitatif untuk mendapatkan unsur-unsur pokok yang ada kaitannya dengan obyek penelitian.

G. Sistematika Skripsi

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PERSETUJUAN	
HALAMAN PENGESAHAN	
HALAMAN MOTTO	
HALAMAN PERSEMBAHAN	
KATA PENGANTAR	
DAFTAR ISI	

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menggambarkan mengenai Latar Belakang Permasalahan, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Mamfaat Penelitian, Tinjauan Pustaka, dan Metode Penelitian.

BAB II TINJAUAN UMUM MENGENAI PENDAPATAN DAERAH

Bab ini menerangkan dan menjelaskan mengenai Tinjauan Umum tentang Pendapatan Daerah yang mencakup pengertian Pendapatan Daerah, Dasar Hukum Pendapatan Daerah, serta Fungsi Pendapatan Daerah.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan hasil penelitian dan pembahasan permasalahan yang di jadikan objek penelitian yaitu mengenai Letak Geografis Kota Yogyakarta, Peranan Dinas Perekonomian dan Pendapatan Daerah Kota Yogyakarta, Upaya-upaya untuk Meningkatkan Pendapatan Daerah Kota yogyakarta, Peningkatan Belanja Penyelenggaraan Pendidikan Dalam Jangka Waktu 2004-2006 yang telah dicapai oleh Pemerintah Yogyakarta, serta menjelaskan Faktor-faktor yang Menghambat Peningkatan Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Yogyakaarta.

BAB IV PENUTUP

Bab ini mengenai Kesimpulan dan Saran yang diambil dari hasil penelitian dan pembahasan tentang objek yang diteliti.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN