

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kabupaten atau Pemerintah Kota, sekarang ini dapat berkembang dan mampu melaksanakan pemerintahan sendiri karena telah diberlakukannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Daerah diberikan kesempatan untuk membangun dan mensejahterakan rakyat tanpa adanya campur tangan Pemerintah Pusat dengan dana yang diperoleh dari pendapatan Pemerintah Daerah sendiri, untuk melaksanakan pembangunan tiap daerah membutuhkan dana yang banyak, karena dana akan menunjang berhasil atau tidaknya pembangunan di dalam suatu daerah. Sumber pendapatan atau dana tidak semuanya diberikan oleh Pemerintah Pusat maka pemerintah daerah diwajibkan untuk menggali sumber pendapatan sendiri dengan memanfaatkan potensi yang ada di daerah berdasarkan peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Pemberian Otonomi Daerah dan Desentralisasi diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan akuntabilitas sektor publik, sebagai konsekuensi logis dari pelaksanaan otonomi dan desentralisasi tersebut adalah adanya paham wewenang dan tanggung jawab dalam menggunakan dana, baik yang berasal dari Pemerintah Pusat maupun dari Pemerintah Daerah sendiri. Namun harus diperhatikan bahwa pelimpahan wewenang dan tanggung jawab dalam menggunakan dana tersebut harus diikuti dengan pemberian keleluasaan dan

kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk menggunakan dana sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat daerah.

Pendapatan asli daerah merupakan hal yang sangat penting, terutama menyangkut dana bagi kegiatan-kegiatan daerah otonomi dalam menyelenggarakan usaha-usahanya dalam bidang keamanan, ketertiban umum, sosial, budaya dan kesejahteraan bagi penduduknya. Agar tugas-tugas tersebut di atas dapat terlaksana dengan baik maka daerah diharapkan mampu menggali sumber keuangannya sendiri. Sehingga daerah tidak selalu tergantung pada pemerintah pusat. Menurut Pasal 5 Undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sumber pendapatan daerah yaitu :

1. Pendapatan Asli Daerah
2. Dana Perimbangan
3. Pinjaman Daerah
4. Lain-lain Pendapatan

Fungsi pendapatan daerah terhadap penyelenggaraan pemerintah di daerah merupakan hal yang utama bagi kelestarian otonomi, oleh karena itu daerah harus mempunyai keuangan sendiri, karena bagi pemerintah daerah keuangan merupakan masalah yang sangat penting didalam melaksanakan pembangunan di daerah.

Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan

daerah serta antara propinsi dan kabupaten/kota merupakan prasyarat dalam sistem Pemerintah Daerah dalam rangka menyelenggarakan Otonomi Daerah. Kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintah menjadi kewenangan daerah.

Menurut Rozali Abdulah :

Daerah tidak merasa puas atas penyelenggaraan Otonomi Daerah karena Otonomi Daerah yang diberikan hanya bersifat formal. Penyerahan urusan kepada Daerah, kadang kala tidak disertai penyerahan kewenangan, sumber dana dan sumber daya manusia, sehingga dalam kenyataannya Daerah tidak bisa berbuat apa-apa, karena masih sangat tergantung pada Pemerintah Pusat.¹

Daerah diharapkan mampu lebih mandiri dalam menentukan keseluruhan kegiatannya melalui otonomi daerah. Pemerintah Pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur Daerah dan Pemerintah Daerah harus mampu menanamkan peranannya dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melalui identifikasi potensi sumber pendapatan dan mampu menetapkan belanja daerah secara ekonomi yang wajar, efisien, efektif termasuk kemampuan perangkat daerah dalam meningkatkan kinerja, mempertanggung jawabkan kepada pemerintah atasnya maupun kepada publik/masyarakat. Dengan berlakunya otonomi daerah mulai tahun 2001 yang berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan ruangan antara Pusat dan Pemerintah Daerah, dan ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah serta Keputusan

¹ Rozali Abdulah, 2002, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 73.

Bupati Ciamis No. 247 Tahun 2004 tentang tugas pokok, fungsi dan tata kerja unsur organisasi Dinas Keuangan Daerah membawa perubahan fundamental dalam hubungan tata pemerintah dan hubungan keuangan, sekaligus membawa perubahan penting dan pengelolaan anggaran daerah. Dinas Keuangan Daerah didirikan sebagai lembaga daerah atau institusi yang dibentuk oleh Pemerintah Kabupaten Ciamis dan mempunyai unsur penunjang pemerintah daerah dibidang pengelolaan keuangan daerah.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis Nomor 21 Tahun 2004 tentang perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Ciamis, Dinas Keuangan Daerah adalah unsur pelaksana pemerintah daerah yang melaksanakan kewenangan daerah dibidang keuangan, pengelolaan asset dan pendapatan daerah.

Kondisi di wilayah Kabupaten Ciamis yang potensi pendapatan asli daerah memiliki keunggulan terutama dalam sektor pariwisata akan menambah pajak penghasilan yang akan masuk ke kas Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis.

Retribusi yang potensial memberikan hasil uang ke kas daerah, yaitu retribusi dari sektor wisata mencapai Rp 3 miliar. Lalu dari sisi lain, seperti leges, pajak hotel dan rumah makan, walet, galian C, dan lainnya cukup lumayan besar. Sementara total pendapatan Ciamis tahun ini diperkirakan mencapai Rp 74 miliar yaitu, selain dari pendapatan asli daerah sisanya ditambah dengan dana perimbangan dari pusat.

Pemerintah Kabupaten Ciamis akan memperoleh banyak dana ataupun pendapatan jika didukung oleh aparat pemerintahan disini Dinas Keuangan Daerah. Dinas Keuangan Daerah sangat penting kedudukannya karena semua sumber pendapatan daerah akan masuk ke kas daerah jika Dinas Keuangan berperan aktif selain itu juga harus didukung oleh pelaku yang ada di dalamnya yang jauh dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Oleh karena itu penulis terdorong untuk meneliti peranan Dinas Keuangan Daerah Kabupaten Ciamis dalam meningkatkan pendapatan asli daerah di Kabupaten Ciamis. Yang mana pengertian peranan sendiri, menurut kamus Bahasa Indonesia, adalah bagian dari tugas utama yang harus dilakukan. Sedangkan peran adalah sesuatu yang diharapkan dimiliki oleh orang yang memiliki kedudukan dalam masyarakat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka perumusan masalah yang akan dibahas dalam penulisan hukum ini adalah :

1. Bagaimana Peranan Dinas Keuangan Daerah Kabupaten Ciamis dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di era otonomi daerah ?
2. Faktor-faktor penghambat dan pendukung apa sajakah yang dihadapi oleh Dinas Keuangan Daerah Kabupaten Ciamis dalam meningkatkan pendapatan asli daerah ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui secara jelas mengenai Peranan Dinas Keuangan Daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah untuk kelancaran pembangunan dalam mewujudkan Otonomi Daerah di Kabupaten Ciamis.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat dan pendukung yang dihadapi oleh Dinas Keuangan Kabupaten Ciamis dalam meningkatkan pendapatan asli daerah.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat praktis, bahwa penelitian ini memberikan saran dan masukan bagi Dinas Keuangan Daerah Kabupaten Ciamis agar lebih baik dalam melaksanakan peran atau fungsinya dan melaksanakan tugas pembangunan daerah Kabupaten Ciamis.
2. Manfaat teoritis, untuk menambah pengetahuan dan wawasan bagi penulis, khususnya dibidang Hukum Administrasi Negara.

E. Tinjauan Pustaka

Pasal 18 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa negara 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 oleh Undang-undang.

Pemerintah Daerah terdiri dari Pemerintah Umum dan Pemerintah Khusus Daerah. Urusan Pemerintah Umum Daerah diselenggarakan oleh

Kepala Daerah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) beserta 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 bagi penggerak utama dari semua kegiatan yang terencana faktor yang sangat berpengaruh pada pelaksanaan Dinas Keuangan Daerah adalah pembagian porsi kekuasaan secara jelas antara Pemerintah Pusat di daerah dan Pemerintah Daerah.

Bagir Manan menyatakan bahwa hubungan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah ada beberapa hal yang perlu diketahui :²

1. Meskipun Pendapatan Asli Daerah tidak banyak, tidak berarti sumber keuangan Daerah tidak terisi banyak, hanya tidak bersumber dari pendapatan sendiri melainkan dari uang yang diserahkan pusat pada daerah seperti subsidi, tidak menyebabkan rakyatnya tidak menikmati kesejahteraan karena usaha kesejahteraan diselenggarakan oleh pusat.
2. Meskipun ada skema hukum perimbangan keuangan dalam kenyataan perimbangan keuangan pusat dan daerah hanya ilusi karena dalam keadaan apapun kewenangan pusat akan selalu lebih kuat dibandingkan keuangan daerah.

² Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH), Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hlm 40.

3. Meskipun sumber-sumber keuangan daerah diperbesar, diperkirakan tidak akan daerah yang benar-benar mampu membelanjai secara penuh rumah tangganya sendiri.

Fungsi utama dari Dinas Keuangan Daerah di tengah-tengah masyarakat adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat dan meningkatkan taraf hidup masyarakatnya sesuai dengan harapan masyarakat.

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah menyebutkan salah satu prinsip penyelenggaraan Pemerintah Daerah yaitu penyelenggaraan asas Desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan pelaksanaan asas Dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Provinsi dalam kedudukan sebagai wilayah administratif untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah. Dari ketentuan ini maka pelaksanaan otonomi luas yang ulu ditangani Kantor Departemen tertentu pada masa mendatang akan diserahkan pada Dinas Daerah.

Pendapatan Asli Daerah diharapkan dapat membiayai pelaksanaan otonomi daerah, 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 dibawa ke pusat. Menurut Pasal 6 Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menyebutkan bahwa sumber pendapatan asli daerah terdiri dari :

1. Pajak daerah

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

2. 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 pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Jenis penerimaan yang termasuk hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan antara lain, bagian laba, dividen, dan penjualan saham milik daerah.

4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Lain-lain pendapatan daerah yang sah antara lain, hasil penjualan aset tetap daerah dan jasa Giro.

Jenis pajak Propinsi menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-undang No. 34

Tahun 2000 terdiri dari :

1. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di atas Air
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di atas Air
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
4. Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.

Jenis pajak kabupaten atau kota menurut pasal 2 ayat (2) Undang-undang No. 34 tahun 2000 terdiri dari :

1. Pajak Hotel
2. Pajak restoran
3. Pajak hiburan
4. Pajak reklame
5. Pajak penerangan jalan
6. Pajak pengembalian bahan galian golongan c
7. Pajak parkir

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

Pendapatan daerah yang paling dominan adalah pajak daerah disamping sumber-sumber yang lain, karena pajak daerah merupakan sumber pendapatan yang dapat digunakan untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Pasal 1 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pajak Daerah atau pajak adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Pembangunan Daerah.

Meskipun ada perubahan jenis-jenis pajak daerah seperti yang diatur dalam Undang-undang No. 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pemerintah Kabupaten Ciamis kembali mengadakan penertiban berbagai pungutan daerah yang merupakan sumber pendapatan asli daerah.

Menurut Deddy Supriady Bratakusumah, Dadang Solihin:

Meskipun jenis pajak Daerah dan retribusi Daerah sudah ditetapkan dalam Undang-undang No. 34 Tahun 2000, Daerah Kabupaten/Kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis pajak dan retribusi selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang sesuai dengan aspirasi masyarakat.³

Keempat sumber pendapatan asli daerah masih sangat terbatas dalam memberikan kontribusinya bagi keuangan daerah secara keseluruhan, sehingga sama sekali tidak dapat diandalkan sebagai sumber pendapatan (keuangan) daerah. Hasil pajak yang diharapkan sebagai penyumbang utama keuangan daerah ternyata masih jauh dari harapan. Oleh karena itu pemerintah daerah khususnya Dinas Keuangan Daerah harus bisa menggali segala potensi yang ada terutama menggali pendapatan asli daerah untuk memenuhi kebutuhan daerahnya sendiri. Dinas Keuangan Daerah diharapkan mampu melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik, dan juga harus bisa memperhatikan keadaan, kemampuan dan perkembangan daerahnya serta harus bisa memberikan bimbingan dan pembinaan kepada instansi-instansi yang terkait dan masyarakat luas agar mengetahui fungsi Dinas Keuangan

³ Deddy Supriyadi Bratakusumah, Dadang Solihin, 2001, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, him 265.

sehingga masyarakat sadar dan mau membayar pajak, karena dengan pajak pembangunan bisa berjalan lancar dan bisa menambah pendapatan asli daerah.

F. Metode Penelitian

1. Pengumpulan Data

- a. Data primer, penelitian lapangan (*Field Research*) yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengamati langsung ke lokasi penelitian untuk memperoleh data atau informasi yang diperlukan.

Dengan cara :

Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab dengan responden mengenai masalah yang berhubungan dengan objek penelitian.

- b. Data sekunder, penelitian kepustakaan (*library, research*) yaitu penelitian dengan cara mempelajari buku-buku, dokumen-dokumen, serta peraturan perundang-undangan yang ada hubungannya dengan judul skripsi untuk mempermudah penyusunan. Data sekunder ada 3 :

- 1) Bahan hukum primer

Bahan-bahan hukum yang mengikat, yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan, (misal: Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah).

- 2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer.

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, contohnya : kamus.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Daerah Kabupaten Ciamis.

3. Responden

Kepala Dinas Keuangan Daerah Kabupaten Ciamis.

4. Analisis data

Data yang diperoleh baik dari penelitian lapangan maupun dari penelitian kepustakaan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu menggambarkan dan menjelaskan data yang diperoleh dari teori maupun dari penelitian lapangan, sehingga mampu menjawab permasalahan yang ada.