

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Proklamasi adalah suatu bentuk pernyataan kepada dunia, juga kepada bangsa Indonesia, bahwa sejak saat itu, tepatnya 17 Agustus 1945, Bangsa Indonesia adalah bangsa yang merdeka, berdaulat penuh baik ke dalam (terhadap wilayah-wilayah kekuasaannya) maupun keluar (dalam hal menjalin hubungan dengan bangsa lain) dalam organisasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 adalah sumber bagi pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan telah mewujudkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dari Sabang sampai Merauke. Namun negara yang telah diwujudkan itu bukanlah merupakan tujuan semata-mata, melainkan hanyalah merupakan alat untuk mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara, yakni membentuk masyarakat adil makmur berdasarkan Pancasila, mencerminkan kehidupan bangsa dan berperilaku serta menjiwai falsafah Pancasila sebagai dasar negara. Pada hakekatnya tugas pokok pemerintahan Indonesia sebagai organ penyelenggaraan pemerintahan adalah menjalankan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang dilakukan dalam rangka usaha-usaha untuk mewujudkan tujuan/ cita-cita nasional.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Presiden sebagai kepala kekuasaan eksekutif adalah sedemikian luasnya,

maka demi untuk kepentingan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, presiden mendelegasikan wewenangnya kepada pembantu-pembantunya, yaitu :

- a) Wakil Presiden, menurut Pasal 4 ayat (2) yaitu dalam melakukan kewajibannya presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden.
- b) Menteri-menteri seperti menteri Koordinator dan menteri yang memimpin Departemen, menurut Pasal 17 Undang-Undang Dasar 1945, dan juga kepada.
- c) Pejabat-pejabat pimpinan lembaga Negara Non Departemen (setingkat menteri)¹⁾

Dalam kaitannya dengan penataan penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, di dalam Undang-Undang Dasar 1945, terdapat ketentuan pokoknya yang harus dipakai sebagai dasarnya, yaitu Pasal 18, yang antara lain menentukan sebagai berikut :

- a) Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang.
- b) Dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.
- c) Hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Seiring dengan Reformasi yang berjalan dalam pemerintahan kita dan kehidupan bangsa maka dilakukannya amandemen perubahan kedua tahun 2000 Pasal 18 diubah dan BAB VI ditambah 2 Pasal menjadi :

¹⁾ ..., *Beberapa Pemikiran Mengenai Penghayatan Kesatuan Bangsa*, Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, Jakarta, 1978, h. 115.

a) Pasal 18 amandemen ke-2 UUD 1945²⁾

- (1) NKRI dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang.
- (2) Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- (6) Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang.

Penambahan pada Bab VI sebanyak 2 Pasal adalah sebagai berikut :

b) Pasal 18.A²⁾

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah propinsi, kabupaten dan kota atau antara propinsi dan kabupaten dan kota,

diatur dengan Undang-Undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang.

c) Pasal 18.B²⁾

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang diatur dalam Undang-undang.

Dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah, maka Daerah Otonom dilengkapi dengan kelengkapan aparatur pemerintah daerah, yang menyelenggarakan urusan Otonomi Daerah. Disamping adanya perangkat/ aparatur wilayah administratif yang menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan pusat di daerah-daerah yang disebut "urusan pemerintahan umum" yang dikepalai oleh seorang kepala wilayah.

²⁾ ..., UUD 1945 setelah amandemen keempat tahun 2002 GBHN (Tap MPR No. IV/MPR/1999) 1999-2004 Tap-tap MPR 2000, Pustaka Setia, Bandung, 2002 h. 19-20, 41.

Mendasari ketentuan Pasal 68 UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah No. 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggung jawaban Keuangan Daerah dan ditindaklanjuti oleh Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 84 tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah,³⁾ maka sebagai kelengkapan aparatur Pemerintah Daerah di bidang Pendapatan Daerah dibentuk suatu dinas otonom berdasarkan Peraturan Daerah Kota Tegal No. 2 tahun 2001 tentang Pembentukan Organisasi Dinas-dinas Kota Tegal,⁴⁾ yang ditindaklanjuti oleh Keputusan Walikota No. 7 tahun 2001 tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Kepala Dinas Bagian Tata Usaha, Sub Dinas, Sub Bagian dan Seksi pada Dinas-dinas Kota Tegal,⁵⁾ didalamnya menyangkut tentang penjabaran tugas pokok dan fungsi kepala, bagian tata usaha, sub dinas, sub bagian dan seksi pada Dinas Pendapatan Daerah Kota Tegal.

Dinas Pendapatan Daerah adalah instansi yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan penerimaan daerah, baik dari sudut administratifnya maupun dari sudut Flo Of Money yang masuk ke kas daerah serta pertanggung jawaban penerimaan daerah. Dilihat dari posisi ini Dinas Pendapatan Daerah berfungsi sentral dalam pengaturan penerimaan daerah. Berhasil dan tidaknya pelaksanaan penerimaan daerah akan menentukan sekali keberhasilan atau tidaknya kegiatan pemerintah daerah pada umumnya.

³⁾, Himpunan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, Pemerintah Daerah Kota Tegal, Tegal, 2000, h. 2.

⁴⁾, Peraturan Daerah Kota Tegal No. 2 tahun 2001 tentang Pembentukan Organisasi Dinas-dinas Kota Tegal, Lembaran Daerah Kota Tegal tahun 2001 No. 2 Seri D, Tegal, 2001, h. 2.

⁵⁾, Keputusan Walikota Tegal No. 7 tahun 2001, Lembaran Daerah Kota Tegal tahun 2001 No. 16 Seri D, Tegal, 2001, h. 2.

Berdasarkan Pasal 79 Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sumber pendapatan daerah terdiri atas :

- a) Pendapatan Asli Daerah, yaitu :⁶⁾
 - (1) Hasil pajak Daerah
 - (2) Hasil retribusi Daerah
 - (3) Hasil perusahaan milik Daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan
 - (4) Lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah.
- b) Dana Perimbangan
 - (1) Bagian dari PBB/ bea-bea dan penerimaan dari SDA
 - (2) Dana alokasi umum
 - (3) Dana alokasi khusus
- c) Pinjaman Daerah
- d) Lain-lain pendapatan Daerah yang sah

Sejalan dengan ketentuan Pasal 79 UU No. 22/1999 yang berintikan dan mengembangkan ide UU No. 5/1974 terutama pada Pasal 55 tentang Pokok-pokok pemerintahan di Daerah, Soetrisno mengemukakan sebagai berikut :

"Sumber penerimaan yang ideal dalam sumber penerimaan yang bersifat ajeg dan selalu mengalami peningkatan. Ajeg (reguler, continues) dalam arti selalu dapat diharapkan masuk ke kas negara dan selalu mengalami kenaikan dalam arti paralel dengan kenaikan jumlah dan kebutuhan masyarakat sumber penerimaan

⁶⁾ Undang-Undang Republik Indonesia No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Republik Indonesia No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, BP. Dharma - Bakti, Jakarta, h. 58-59.

yang memenuhi persyaratan ideal demikian dikenal dengan istilah mempunyai fungsi budgetter".⁷⁾

Lebih lanjut Santoso Brotodihardjo juga menyatakan pendapatnya, bahwa :

"Fungsi budgetter adalah fungsi yang letaknya disektor publik dan pajak-pajak disini merupakan suatu alat (sumber) untuk memasukkan uang sebanyak-banyaknya ke dalam kas negara yang pada waktunya akan digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran rutin, dan apabila setelah itu masih ada sisa (surplus), maka surplus ini dapat digunakan untuk membiayai investasi pemerintah (publik investment)."⁸⁾

Berdasarkan definisi dan literatur mengenai perpajakan, dapat dirangkum suatu kesimpulan :

"Pajak adalah iuran dari rakyat kepada negara berdasarkan Undang-Undang (dapat dipaksakan) dengan tiada balas jasa langsung yang dapat dirasakan oleh pembayarinya dan digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum (rutin dan pembangunan) berhubung dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan maupun digunakan untuk mengatur segala sesuatu yang berada di luar bidang keuangan".⁹⁾

Dari pengertian dan batasan diatas, dapat ditarik kesimpulan unsur dan ciri pajak, yaitu :¹⁰⁾

⁷⁾ Sutrisno, *Dasar-dasar Ilmu Keuangan Negara*, Penerbitan Fakultas Ekonomi UGM, Yogyakarta, 1984, h. 105.

⁸⁾ Santoso Brotodihardjo, *Pengetahuan Ilmu Hukum Pajak*, PT. Eresco, Bandung, 1986, h. 205.

⁹⁾ ..., Badan Konsultasi Hukum UNDIP Semarang, *Dasar Hukum dan Peranan Pajak dalam Pembangunan*, Majalah Panda, Semarang, 1986, h. 30.

¹⁰⁾ ..., *Ibid*, h. 30-31

- a) Iuran dari rakyat kepada negara, hal ini mengandung pengertian, bahwa pajak merupakan pengumpulan dana bersama dari para anggota masyarakat wajib pajak dan untuk dipergunakan bagi kepentingan bersama.
- b) Berdasar Undang-undang, arti pemungutan pajak dilaksanakan atas dasar persetujuan dari rakyat melalui Undang-undang yang telah disetujui oleh DPR sehingga pemungutan pajak dipaksakan.
- c) Tiada balas jasa langsung, hal ini merupakan ciri dari pajak yang membedakan dengan retribusi dimana pembayarnya menerima balas jasa langsung, sedangkan balas jasa dalam pembayaran pajak justru diberikan dalam penyediaan fasilitas umum yang dirasakan oleh seluruh anggota masyarakat baik wajib pajak maupun bukan wajib pajak.
- d) Untuk membiayai pengeluaran umum (rutin dan pembangunan), pembiayaan ini merupakan kebutuhan dari pemerintah, baik pusat maupun daerah untuk terselenggaranya rumah tangga pusat dan daerah melalui APBN ataupun APBD.
- e) Untuk mengatur segala sesuatu yang berada di luar bidang keuangan, ini merupakan fungsi pajak sebagai sarana untuk mengatur tingkat kesejahteraan rakyat dalam bidang sosial, ekonomi maupun budaya.

Dengan demikian jelaslah, bahwa peranan pajak sangat menentukan dalam penerimaan negara, demikian pula halnya bagi Daerah Kota, keberhasilan pelaksanaan terhadap penerimaan pajak adalah merupakan jaminan untuk dapat terselenggaranya dengan baik semua kegiatan-kegiatan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam meningkatkan tingkat kehidupan masyarakat.

Sesuai dengan kedudukan, fungsi dan tugasnya sebagai pelaksanaan kebijaksanaan Kepala Daerah di bidang Pendapatan Daerah, Dinas Pendapatan Daerah memegang fungsi koordinasi dari seluruh kegiatan yang bertalian dengan pemungutan, pengumpulan dan pemasukan penerimaan daerah yang berasal dari pajak, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan yang kesemuanya itu merupakan bagian dari Pendapatan Asli Daerah.

Demikian pula, Dinas Pendapatan Daerah juga menjadi sentral informasi mengenai penerimaan Daerah yang berasal dari sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah juga dari dana perimbangan, pendapatan dan pinjaman daerah yang sesuai dengan amanat Pasal 79 UU No. 22/1999.

Kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri dalam wadah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sumber utamanya adalah Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Sebagaimana diketahui bersama bahwa seiring dengan semangat Otonomi Daerah maka UU Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, UU No. 34 tahun 2000 tentang Perubahan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Berdasarkan amandemen UU tersebut daerah mempunyai kewenangan untuk mendayagunakan potensi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang dimiliki masing-masing Daerah. Walaupun demikian, pendayagunaan potensi tersebut harus tetap dalam batas-batas kewajaran, tidak membebani masyarakat, tidak mengorbankan kepentingan umum dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pengaturan lebih lanjut mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam UU No. 34/2000.¹¹⁾

Untuk itulah, diperlukan adanya kejelasan mengenai tata kerja dan tata hubungan kerja baik di dalam lingkup Dinas Pendapatan Daerah maupun hubungan antara Dinas Pendapatan Daerah dengan Dinas-dinas atau unit lain di luar Dinas Pendapatan Daerah yang ada kaitannya dengan tugas pemungutan, pengumpulan dan pemasukannya ke dalam kas Daerah.

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan diatas, maka penulis tertarik untuk menulis skripsi dengan judul :

“PERAN DINAS PENDAPATAN DAERAH KOTA TEGAL DALAM MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH”.

Dinas Pendapatan Daerah adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah dibidang : Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan pendapatan lainnya yang masuk dalam lingkungan Pendapatan Asli Daerah, juga berkaitan dengan pemungutan dari Pajak Bumi dan Bangunan kecuali sektor perkebunan, kehutanan dan pertambangan.

B. Perumusan Masalah

Setelah memberikan latar belakang seperti diatas, penulis akan mengungkapkan pokok permasalahan yang akan dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah peran Dinas Pendapatan Daerah Kota Tegal dalam meningkatkan PAD ?

¹¹⁾ Machfud Sidik, *Kebijakan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*, Departemen Keuangan RI, Jakarta, 30 April 2001.

2. Dari sumber-sumber PAD manakah yang paling besar sumbangnya yang diterima oleh Pemerintah Kota Tegal ?
3. Hambatan-hambatan apakah yang muncul bagi Dinas Pendapatan Daerah Kota Tegal dalam upaya meningkatkan PAD dan upaya-upaya apakah yang ditempuh ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui sejauh mana peran Dinas Pendapatan Daerah selaku pelaksana kebijakan Kepala Daerah di bidang Pendapatan Daerah.
2. Untuk mengetahui pengertian dan jenis-jenis Pendapatan Asli Daerah yang dikelola dan menemukan faktor-faktor yang mendukung dan menghambat kelancaran pemungutan Pendapatan Asli Daerah dan upaya-upaya apa saja yang dilakukan untuk mengatasi hambatan di atas.
3. Untuk mengetahui adakah hambatan-hambatan bagi Dinas Pendapatan Daerah Kota Tegal dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

Guna Penelitian

1. Dengan penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan masyarakat terutama yang berkaitan dengan usaha pengembangan dan peningkatan Pendapatan Asli Daerah.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan teoritis bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan Hukum Tata Negara khususnya mengenai pelaksanaan Otonomi Daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat umum mengenai sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah yang dipunyai Kota Tegal.
4. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Dinas Pendapatan Daerah Kota Tegal dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah berikut cara mengatasi permasalahan yang timbul.

D. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis Normatif, yaitu suatu penelitian yang menekankan pada ilmu hukum yang menelaah kaidah-kaidah hukum, konsep-konsep hukum dan asas hukum. Misal : setiap peraturan-peraturan dalam UU No. 22 tahun 1999 ditelaah yang berhubungan dengan Otonomi Daerah Kota dan Pendapatan Asli Daerah.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang diterapkan dalam penelitian ini berupa penelitian deskriptif yaitu suatu penelitian yang semata-mata hanya menggambarkan atau mendeskripsikan peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya UU No. 22 tahun 1999 berikut peraturan pelaksanaannya yang dikaitkan dengan teori-teori ilmu hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang berkaitan dengan peran dari Dinas Pendapatan Kota Tegal dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

3. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Adalah metode penelitian dengan memadukan dan menggabungkan hasil yang didapat dari penelitian lapangan dan berbagai bahan hukum yang didapat dari perpustakaan.

Bahan hukum tersebut adalah :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan jenis bahan hukum yang diperoleh dari berbagai peraturan-peraturan perundang-undangan seperti ketentuan dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, Surat Keputusan Menteri, Peraturan Daerah, Peraturan Pemerintah yang berkaitan dengan penulisan skripsi ini.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan jenis bahan hukum pendukung yang berfungsi mendukung bahan hukum primer yang telah disajikan seperti hasil-hasil penelitian.

4. Metode Analisis Bahan Hukum

Metode yang diterapkan dalam penelitian ini merupakan analisis bahan hukum secara kualitatif. Metode analisis secara kualitatif adalah suatu cara penelitian.

E. Sistematika Skripsi

Sistematika yang penulis sajikan dalam skripsi ini, adalah sebagai berikut :

- BAB I : Merupakan pendahuluan, yang membahas tentang : Alasan Pemilihan Judul, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Metode Penelitian dan Sistematika Skripsi yang masing-masing dibagi dalam sub bab.
- BAB II : Tinjauan pustaka, dalam hal ini yang dibahas adalah tentang : Prinsip Otonomi Daerah, Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan, Keuangan Daerah/ Pembiayaan Pelaksanaan Otonomi Daerah, Pengertian Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Kriteria Pajak dan Retribusi Daerah, Pembagian Jenis Pajak dan Retribusi Daerah.
- BAB III : Hasil penelitian dan analisa data, adalah merupakan tindak lanjut/ pembahasan perumusan masalah yang terdiri dari : Bagaimanakah peran Dinas Pendapatan Daerah Kota Tegal dalam meningkatkan PAD, Dari sumber-sumber PAD manakah yang paling besar sumbangnya yang diterima oleh Pemerintah Kota Tegal, Adakah hambatan-hambatan bagi Dinas Pendapatan Daerah Kota Tegal dalam upaya meningkatkan PAD.
- BAB IV : Penutup, yaitu berisi kesimpulan dari skripsi ini, dan saran-saran dari penulis.

DAFTAR PUSTAKA : Merupakan kepustakaan yang dijadikan acuan oleh penulis.

LAMPIRAN : Adalah merupakan bahan-bahan pendukung sebagai pelengkap data dalam penyusunan skripsi ini.