

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tuntutan masyarakat dalam menyikapi berbagai permasalahan daerah akhir-akhir ini membawah dampak terhadap hubungan keuangan antar pemerintah pusat dan daerah. Otonomi yang luas serta pertimbangan keuangan yang lebih adil, proporsional dan transparan antara tingkat pemerintah menjadi salah satu tuntutan daerah dan masyarakat. Ole karena itu, MPR sebagai wakil-wakil rakyat menjawab tuntunan tersebut dengan menghasilkan beberapa ketetapan yang harus di laksanakan oleh pemerintah.

Undang-undang nomor 32 tahun 2004 mengamanatkan pemerintah daerah tingkat Kabupaten diberi kewenangan dalam menyelenggarakan semua urusan pemerintahan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama dan kewenangan lain yang di tetapkan peraturan pemerintah.

Sebagai konsekuensi dari kewenangan otonomi yang luas, pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Kewajiban itu dapat di penuhi apabila pemerintah daerah mampu mengelola potensi sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya keuangannya secara efisien dan efektif dengan menganut prinsip pengelolaan transparan dan akuntabel.

Dalam melaksanakan pemerintahan, pemerintah daerah dilengkapi dengan seperangkat kemampuan pembiayaan sebagaimana yang di atur dalam undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan puat daerah. Sumber-sumber dana dalam pelaksanaan pemerintahan daerah terdiri dari: Pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah.

Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, yang dipisahkan da lain-lain pendapatan yang sah dengan tujuan untuk menmberikanj kleluasaan kepada daerah dalam menggali sumber-sumber penerimaan guna menunjang pqalksanaan otonomi daerah segai perwujudan asas desentralisasi.

Pendapatan asliu daerah merupakan salah satu tolak ukur kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah, disamping itu juga cerminan dari kemandirian daerah. Pendapatan asli daerah meskipun dapat menjadi modal utama bagi penyelenggaraan pmerintahan dan pembangunan, dari tahun ke tahun penerimaannya selalu mengalami peningkatan namun kondisinya belum memadai.

Pelaksanaan otonomi daerah merupakan proses yang memerlukan keterlibstsn seegap unsur lapisan masyarakat, serta memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keungan daerah sehingga peran pemerinta adalah sebagai katalisator dan fasalitor, karena pihak pemerintah

daerah yang lebih mengetahui sasaran dan tujuan pembangunan yang akan dicapai. Segai katalisator dan fasilitator tentunya membutuhkan saran dan fasilitas pendukung dalam rangka terlaksannya pembangaunan secara berkesinambungan.

Dengan adanya pelimpahan wewenang pada pemerintah daerah dengan diikuti perimbangan keungan antara pusat dan daerah, diharapkan pengelolaan dan penggunaan anggaran sesuai dengan prinsip “ *money follows function*” yang di atur dalam undang-undang nomor 33 tahun 2004. Tetapi mengingant desentralisasi dibidang administrasi juga berarti trasnsfer personal (Pegawai negeri sipil) yang penggajiaanya menjadi tanggung jawab daerah, prinsip “*money follows function*” atau penggunaan anggaran sesuai fungsinya, tidak mungkin berlangsung.

Menurut Lewis (2001), hal ini terjadi karena dana alokasi umum (DAU) yang menjadi sumber utama pendapatan daerah pada umumnya sebagian besar akan digunakan untuk membiayai pengeluaran rutin, sehingga anggaran untuk pembangunan menjadi kecil.

Secara umum menurut Musgrave (1991), penerimaan pemerintah (termasuk pemerintah daerah) dapatbersumber dari pajak (*taxes*) retribusi (*user charges*) dan pinjaman. Hal ini secara eksplisit diatur pada pasal 5 undang-undang No 33 tahun 2004. Khusus untuk pinjaman daerah, peraturan pemerintah No 107/2000 telah memuat ketentuan-ketentuan yang terkait dengan kapasitas keuangan daerah untuk meminjam. Semua pinjaman yang dilakukan

oleh pemerintah daerah harus lewat (dan seizin) pemerintah pusat, baik itu pinjaman dalam negeri maupun pinjaman dalam negeri.

Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas nyata dan bertanggung jawab diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keungan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Dalam menjamin terselenggaranya otonomi daerah yang semakin mantap, maka diperlukan usaha-usaha untuk meningkatkan kemampuan keungan sendiri yakni dengan upaya meningkatkan penerimaan pendapatan asli daerah (PAD), baik dengan meningkatkan penerimaan sumber PAD yang sudah ada maupun dengan penggalian sumber PAD yang baru sesuai dengan ketentuan yang ada serta memperhatikan kondisi dan potensi ekonomi masyarakat.

Kondisi dan permasalahan yang ditemui dalam pengelolaan keuangan dan pendapatan daerah pada masing-masing daerah tidak sama, karena meyangkut tersedianya sumber, tingkat kemajuan serta kemampuan sumber-sumber yang ada. Dalam rangka upaya pendayagunaan aparatur, termasuk didalamnya para pejabat dan staff yang mengelola keungan dan pendapatan daerah, perlu diberikan peningkatan pengetahuan dan keterampilan untuk menggali potensi sumber pendapatan daerah yang ada serta mengelola administrasi keungan daerah secara baik sehingga dapat digunakan secara efisien dalam pembangunan daerah.

Salah satu wujud dari desentralisasi fiskal adalah pemberian sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digali dan

digunakan sendiri sesuai dengan potensinya masing-masing. Kewenangan daerah untuk memungut pajak dan retribusi diatur dengan undang-undang nomor 34 tahun 2000 ditindak lanjuti peraturan pelaksanaanya dengan peraturan pemerintah nomor 65 tahun 2001 tentang pajak daerah dan peraturan pemerintah nomor 66 tahun 2001 tentang retribusi daerah.

Berdasarkan undang-undang dan peraturan pemerintah tersebut, daerah diberikan kewenangan untuk memungut 7 jenis pajak dan 10 jenis retribusi. Penetapan jenis pajak dan retribusi didasarkan pertimbangan bahwa jenis pajak dan retribusi tersebut secara umum dipungut oleh hampir semua daerah dan merupakan jenis pungutan yang secara teoritis dan praktis adalah jenis pungutan yang baik. Selain jenis pajak dan retribusi, daerah juga diberikan kewenangan untuk memungut jenis pajak (Kecuali provinsi) dan retribusi lainnya sesuai dengan kriteria-kriteria tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang.

Ditinjau dari kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah, sampai saat ini retribusi kewenangan perpajakan antara daerah dengan pusat terjadi ketimpangan yang relatif besar. Demikian pula halnya dengan daerahy, dimana terjadi ketimpangan yang sangat tinggi dan bervariasi. Peranan pajak dalam membiayai daerah yang sangat rendah dan sangat bervariasi juga terjadi karena adanya perbedaan yang cukup besar dalam jumlah penduduk, keadaan geografis (berdampak pada biaya yang relatif mahal), dan kemampuan masyarakat.

Untuk mengurangi ketimpangan vertikal (*Vertical Imbalance*) antara pusat dan daerah dilakukan sistem bagi hasil penerimaan pajak dan bukan pajak. Pola bagi hasil penerimaan pajak ini dilakukan dengan prosentase tertentu yang didasarkan atas daerah penghasil (*by origin*). Bagi hasil penerimaan pajak tersebut meliputi bagi hasil pajak bumi dan bangunan (PBB), Bea perolehan hak atas tanah (PBHTB), dan bagi hasil sumber daya alam (SDA) yang terdiri dari sektor kehutanan, pertambangan umum, minyak bumi dan gas alam.

Bagi hasil penerimaan tersebut kepada daerah dengan presentase tertentu yang diatur dalam undang-undang nomor 25 tahun 1999 dan peraturan pemerintah nomor 104 tahun 2000 tentang dana perimbangan sebagaimana telah diubah dengan peraturan pemerintah nomor 84 tahun 2001.

Selanjutnya berdasarkan undang-undang PPh yang baru (Undang-undang nomor 17 tahun 2000), mulai tahun anggaran 2001 daerah memperoleh bagi hasil dari pajak penghasilan (PPh) orang pribadi (*person income tax*), yaitu PPh karyawan (pasal 21) serta PPh pasal 25/29 orang pribadi. Di tetapkannya PPh perorangan sebagai objek bagi hasil dimaksudkan sebagai kompensasi dan penyelemat bagi daerah-daerah yang tidak memiliki SDA, tetapi memberikan kontribusi yang besar bagi penerimaan negara (APBN).

Selain pajak daerah dan retribusi daerah, bagian laba perusahaan milik daerah (BUMD) merupakan salah satu sumber yang cukup potensial untuk dikembangkan. Beberapa kendala yang

dihadapi oleh perusahaan milik daerah seperti kelemahan manajemen, masalah kepegawaian, terlalu banyak campur tangan pejabat daerah dan sebagainya, telah menyebabkan kebanyakan perusahaan berjalan tidak efisien. Dengan demikian kebanyakan mereka mengalami kerugian dan menjadi beban APBD.

Menurut Elmi (2002) terdapat beberapa hal sebagai penyebab kurang berhasilnya perusahaan daerah memberikan kontribusi dalam PAD, yaitu disebabkan karena (1) kurang tegas dalam menetapkan visi, misi dan objektif perusahaan, sehingga secara tepat sasaran dapat dipilih jenis usaha yang menguntungkan pada skala usaha yang sesuai (2) kualitas sumber daya manusia yang rendah, *recruitment* dan *Placement* pegawai yang tidak benar, dan ada campur tangan birokrat daerah dengan urusan bisnis perusahaan daerah telah menyebabkan biaya tinggi atau inefisiensi, sehingga perusahaan lebih sering merugi.

Di tinjau dari sisi penerimaan, kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan penerimaan daerah secara berkesinambungan masih lemah. Masalah yang sering kali muncul adalah rendahnya kemampuan pemerintah daerah untuk menghasilkan prediksi penerimaan daerah yang akurat dan jujur. Sedangkan disisi pengeluaran, metode penentuan prioritas dan besarnya alokasi dana untuk setiap kegiatan pemerintah daerah masih belum baik.

Pemerintah daerah umumnya belum melakukan identifikasi kegiatan yang menjadi prioritas kebutuhan daerahnya sendiri, tetapi

lebih banyak menyesuaikan dengan arahan prioritas kebijakan pemerintah pusat. Situasi tersebut menyebabkan banyak pelayanan publik yang dijalankan secara tidak efisien dan kurang sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan publik, sementara dana pada anggaran daerah yang pada dasarnya merupakan dana publik, habis dibelanjakan seluruhnya. Pada akhirnya kondisi seperti itu akan menurunkan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses peningkatan taraf hidup masyarakat secara berkesinambungan.

Selanjutnya, penjelasan undang-undang nomor 32 tahun 2004, antara lain diperlukan kemampuan menggali sumber-sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh keseimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan demikian, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota memiliki peluang untuk mengoptimalkan PADnya dengan melaksanakan perkuatan kemampuan (*organizational capacity building*). perkuatan kemampuan organisasi tersebut akan bisa dicapai jika kemampuan aparat dinas pendapatan daerah dan dinas-dinas penghasil lain ditingkatkan.

1.2. Rumusan masalah

Sebagaimana yang telah di uraikan pada latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peran dan orientasi pemerintah daerah dalam pengelolaan pajak dan retribusi daerah untuk mengoptimalkan PAD Kabupaten Halmahera Utara ?
2. Program apa yang perlu dikembangkan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah Kabupaten Halmahera Utara ?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis peran dan orientasi pemerintah daerah dalam pengelolaan pajak dan retribusi daerah dalam mengoptimalkan PAD Kabupaten Halmahera Utara
2. Menemukan program-program yang perlu dikembangkan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah Kabupaten Halmahera Utara

1.4. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada:

1. Para Praktisi, karena dari hasil penelitian ini diharapkan akan memperoleh bukti empiris dan petunjuk praktis tentang analisis kekuatan dalam mengoptimalkan PAD, khususnya Kabupaten Halmahera Utara
2. Dinas-dinas pengelola PAD Kabupaten Halmahera Utara, karena hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan pertimbangan untuk

meningkatkan pemahaman manajemen mengenai analisis kekuatan dalam mengoptimalkan PAD