

BABI

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 (dilihat juga dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009) ditegaskan bahwa penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemerintah Daerah disebut sebagai badan eksekutif daerah dan DPRD disebut sebagai badan legislatif daerah. Dengan demikian yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah menurut Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 (dilihat juga dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009) adalah, “Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945”.

Adapun yang dimaksud dengan pengertian Pemerintah Daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 (dilihat juga dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009) disebutkan dalam Pasal 1 angka 3 adalah, “Gubernur, Bupati atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”. Dan yang dimaksud dengan DPRD menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 (dilihat juga dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009) dalam Pasal 1 angka 4 adalah, “DPRD

merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 (dilihat juga dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009) tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana halnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, juga memberikan hak-hak yang cukup luas kepada DPRD. Hanya saja, semuanya itu tergantung kepada DPRD yang bersangkutan untuk menggunakan haknya semaksimal mungkin untuk menggunakan dan membawakan aspirasi rakyat yang diwakilinya, termasuk dalam menjalankan fungsi DPRD bidang *legislasi*, *anggaran*, dan *pengawasan*.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai wakil rakyat di daerah mempunyai kewenangan yang cukup besar dalam mempengaruhi dan memutuskan kebijaksanaan daerah. Oleh karena itu, peranan DPRD sangat dituntut dalam menyerap aspirasi rakyat di Daerah. Di samping itu hak dan kewenangan yang ada pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah perlu diefektifkan.

Berdasarkan Pasal 42 huruf c Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 (dilihat juga dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009), DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk melaksanakan *pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di*

daerah. Kewenangan yang dimiliki DPRD ini tidak lain adalah sebagai wujud implementasi daripada fungsi DPRD di bidang *legislasi, anggaran, dan pengawasan*.

Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 (dilihat juga dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009) penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Dalam Pasal 156 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 (dilihat juga dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009) disebutkan bahwa Kepala Daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Dalam pelaksanaannya Kepala Daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggung-jawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah. Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan yang dimaksudkan didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima/mengeluarkan uang.

Adapun sumber pendapatan daerah menurut Pasal 157 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 terdiri atas:

- a. Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu:
 - 1) Hasil pajak daerah;
 - 2) Hasil retribusi daerah;
 - 3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 - 4) Lain-lain yang sah.
- b. Dana perimbangan, dan
- c. Lain-lain pendapatan yang sah.

Pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan Undang-undang yang pelaksanaannya di daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah. Pemerintahan daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang telah ditetapkan undang-undang. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan ditetapkan dengan Peraturan Daerah berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Keterkaitan yang erat antara kegiatan pemerintahan dengan sumber pembiayaan pada hakekatnya memberikan petunjuk bahwa pengaturan hubungan keuangan Pusat dan Daerah tidak terlepas dari masalah pembagian tugas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Untuk melihat suatu sistem hubungan keuangan Pusat dan Daerah perlu dilihat dari keseluruhan tujuan hubungan keuangan Pusat dan Daerah. Dalam hal ini ada 4 (empat)

kriteria yang perlu diperhatikan untuk menjamin sistem hubungan keuangan Pusat dan Daerah, yaitu:¹

Sistem tersebut seharusnya memberikan distribusi kekuasaan yang rasional di antara berbagai tingkat pemerintah mengenai penggalan sumber-sumber dana pemerintah dan kewenangan penggunaannya, yaitu suatu pembagian yang sesuai dengan pola umum desentralisasi.

- a) Sistem tersebut seharusnya menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah.
- b) Sistem tersebut seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara adil di antara daerah-daerah, atau sekurang-kurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu.
- c) Pajak dan retribusi yang dikenakan oleh Pemerintah Daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 adalah pengganti Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 menyebutkan bahwa, PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada

¹ Machfud Sidik, *Hubungan Keuangan Pusat-Daerah*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 2-3.

Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan Desentralisasi. Adapun Dana Perimbangan bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah dan antar-Pemerintah Daerah. Sedangkan Pinjaman Daerah bertujuan untuk memperoleh sumber pembiayaan dalam rangka penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah. Dan mengenai lain-lain Pendapatan bertujuan untuk memberi peluang kepada Daerah untuk memperoleh pendapatan selain PAD, Dana Perimbangan, dan Pinjaman Daerah.

Mengenai sumber Penerimaan Daerah disebutkan dalam Pasal 5, Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 sebagai berikut:

- 1) Penerimaan Daerah dalam pelaksanaan Desentralisasi terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan.
- 2) Pendapatan Daerah sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) bersumber dari:
 - a. Pendapatan Asli Daerah,
 - b. Dana Perimbangan,
 - c. Lain-lain Pendapatan.
- 3) Pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari:
 - a. Sisa lebih penghitungan anggaran Daerah;
 - b. Penerimaan Pinjaman Daerah;
 - c. Dana Cadangan Daerah; dan

d. Hasil penjualan kekayaan Daerah yang dipisahkan.

Pajak daerah memiliki prospek yang sangat baik untuk dikembangkan, oleh karena itu pajak daerah harus dikelola secara profesional dan transparan dalam rangka optimalisasi dan upaya peningkatan terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Pajak daerah digolongkan dalam dua kategori, yaitu Pajak Provinsi dan Pajak Kabupaten/Kota.²

Menurut Peraturan Pemerintah Daerah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah, jenis-jenis pajak Kabupaten/ Kota terdiri dari:³

- a. Pajak Hotel.
- b. Pajak Restoran.
- c. Pajak Hiburan.
- d. Pajak Penerangan Jalan.
- e. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C.
- f. Pajak Parkir.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah di uraikan, maka penulis akan mengadakan penelitian tentang pelaksanaan peranan DPRD Kabupaten Katingan khususnya pelaksanaan fungsi pengawasan dalam kaitannya dengan upaya peningkatan PAD khususnya dari sektor pajak daerah. Apabila DPRD Kabupaten Katingan dapat melaksanakan fungsinya, khususnya fungsi pengawasan, maka diharapkan dapat menjadi upaya bagi DPRD untuk ikut mengambil tanggung jawab dalam peningkatan PAD.

² Rochmat Sumitro, *Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan*, PT. Eresco, Bandung, 1997, hlm. 32.

³ *Ibid*, hlm. 32.

B. Permasalahan

Bertitik tolak dari latar belakang tersebut di atas maka dapat dikemukakan permasalahan sebagai berikut;

Bagaimanakah pelaksanaan fungsi dan proses pengawasan DPRD dalam rangka peningkatan PAD dari sektor pajak daerah di Kabupaten Katingan ?

C. Indikator Pengukur

Untuk mengetahui peran DPRD Kabupaten Katingan maka di perlukan indikator pengukur. Adapun indikator yang di pergunakan untuk mengukur peran DPRD Kabupaten Katingan adalah sebagai berikut:

1. Tinjauan lapangan yang dilakukan DPRD Kabupaten Katingan dalam mengawasi subyek pajak langsung.
2. Peninjauan Dengar pendapat dengan eksekutif daerah dalam merencanakan target peningkatan Pendapatan Asli Daeah Kabupaten Katingan.

D. Batasan Konsep

Konsep yang dipilih penulis untuk penulisan hukum dengan judul *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD dalam Rangk Meningkatkan PAD dari Sektor Pajak Daerah di Kabupaten Katingan* ini adalah sebgai berikut:

1. Pelaksanaan adalah suatu proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan, keputusan, dan sebagainya).⁴
2. Fungsi adalah kegunaan suatu hal dan daya guna suatu hal.⁵

⁴ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm. 627.

3. Pengawasan adalah kegiatan untuk menilai apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan instruksi yang telah digariskan. Ia bertujuan untuk menunjukkan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali.⁶
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan Pasal 1 butir ke-4 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur pelaksanaan pemerintahan daerah.⁷
5. Fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, Peraturan Daerah, dan Keputusan Kepala Daerah serta kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah. Dalam konteks penulisan ini fungsi pengawasan yang dimaksud adalah hanya sebatas pada fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD dalam upaya peningkatan PAD dari sector pajak daerah.
6. Meningkatkan adalah upaya untuk menambah atau memperbanyak.⁸
7. Pendapatan Asli Daerah menurut Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah pendapatan yang di peroleh daerah yang di pungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan Perundang-undangan.⁹
8. Sektor adalah wilayah atau bagian.¹⁰
9. Pajak Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang di maksud dengan

⁵ *Ibid*, hlm. 322.

⁶ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 103.

⁷ Pasal 1 butir ke-4 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁸ *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 423.

⁹ Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰ *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 630.

Pajak Daerah adalah iuran wajib yang di lakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat di paksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang di gunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

10. Kabupaten Katingan adalah salah satu Kabupaten yang berada di Propinsi Kalimantan Tengah.

Jadi secara komprehensif, penulis meneliti tentang pelaksanaan yang meliputi proses, cara, perbuatan melaksanakan fungsi DPRD yang dalam hal ini merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur pelaksana pemerintahan daerah untuk melaksanakan fungsi pengawasan dalam meningkatkan pendapatan daerah dari iuran wajib yang di lakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah Kabupaten Katingan.

E. Hipotesis

Berdasarkan permasalahan dan tinjauan pustaka yang telah diuraikan di atas, maka dapat dikemukakan hipotesis sebagai berikut:

Bahwa DPRD Kabupaten Katingan sudah berperan baik dalam peningkatan PAD khususnya dari sektor pajak daerah.

F. Keahlian Penelitian

Sejauh pengamatan peneliti, belum ada penelitian yang secara khusus menganalisis tentang pelaksanaan peranan DPRD berdasarkan permasalahan dan cara penelitian yang mempunyai kaitan dengan penelitian ini. Memang ada hasil penelitian yang mempunyai kaitan dengan penelitian ini, seperti yang dilakukan oleh Rozalia Isri Ratnawati P.S yang meneliti Kontribusi Pajak Penerangan Jalan Terhadap Pendapatan Asli Daerah Dari Sektor Pajak Daerah Di Kota Yogyakarta. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa belum semua daerah di kota Yogyakarta tersedia fasilitas penerangan jalan yang rekeningnya di bayar oleh pemerintah daerah. Karena pemasukan yang di peroleh dari sektor pajak daerah khususnya pajak penerangan jalan tidak semata-mata di gunakan untuk membiayai penengeluara-pengeluaran pemerintah daerah yang lain. Sehingga prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya nyata dan bertanggung jawab dapat di laksanakan.

Selanjutnya Dewi Ruci Handayani yang meneliti Peranan DPRD Kabupaten Sleman Dalam Penetapan APBD. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa Peranan DPRD Kabupaten Sleman dalam penetapan APBD belum optimal, karena masih banyak kendala yang di hadapi oleh DPRD Kabupaten Sleman. Kendala-kendala yang di hadapi oleh DPRD Kabupaten Sleman dalam penetapan APBD antara lain kendala internal yang meliputi kurang optimalnya kualitas anggota DPRD jika di lihat dari segi pengalaman dan keahlian, kurangnya sikap konsistensi dari para anggota DPRD, sulitnya

menemukan waktu dan jadwal antara eksklusif dan legislatif dan sering terjadinya perbedaan pendapat yang berkepanjangan antara para pihak.

G. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi dan proses pengawasan DPRD dalam rangka peningkatan PAD dari sektor pajak daerah di Kabupaten Katingan.

H. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Bagi Penulis

Penelitian ini dimaksudkan sebagai wahana pengembangan ilmu pengetahuan.

2. Bagi Pembaca

Dengan adanya penelitian ini maka dapat diperoleh informasi tentang peran DPRD dalam meningkatkan pendapatan asli daerah di Kabupaten Katingan khususnya dari sektor pajak daerah. (Berdasarkan pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004_tentang Pemerintahan Daerah)

3. Bagi Pemerintah dan DPRD Kabupaten Katingan

Sebagai bahan masukan bagi pemerintah Kabupaten Katingan dalam rangka menggali potensi keuangan daerah untuk meningkatkan PAD dari sektor pajak daerah.

I. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang akan di lakukan oleh peneliti adalah penelitian hukum empiris, yaitu penelitian yang terfokus pada perilaku masyarakat hukum dan penelitian ini memerlukan data primer sebagai data utama dan data sekunder sebagai data pendukung. Penelitian ini akan dilakukan dengan studi kasus yaitu penelitian yang memfokuskan pada permasalahan hukum yang terjadi pada suatu institusi / kelembagaan saja dan dari buku-buku peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah yang diteliti.¹¹

2. Metode Pengumpulan Data

a. Studi Kepustakaan

Pengumpulan data semacam ini di peroleh dari buku-buku, peraturan perundang-undangan maupun teori-teori yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

b. Penelitian Lapangan

Yaitu penelitian dengan mengumpulkan data untuk mendapatkan informasi yang diinginkan dengan cara wawancara langsung dengan narasumber.¹²

¹¹ Suharsimi Arikunto, *Op. Cit.*, hlm. 146.

¹² *Ibid*, hlm. 146.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di DPRD Kabupaten Katingan dan di tempat para masyarakat yang mendirikan ruang usaha di Kabupaten Katingan.

4. Narasumber

- a. Ketua DPRD Kabupaten Katingan
- b. Ketua komisi 2 DPRD Kabupaten Katingan
- c. Sekretariat DPRD Kabupaten Katingan

J. Metode Analisis Data

Berdasarkan data yang diperoleh dan dikumpulkan dari hasil penelitian, maka peneliti melakukan analisis secara kualitatif yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data yang telah dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh gambaran mengenai masalah yang akan diteliti.¹³

Proses penalaran dalam menarik kesimpulan menggunakan metode berpikir deduktif yaitu metode yang dimulai dari hal-hal yang bersifat umum kemudian menarik kesimpulan secara khusus.

K. Sistematika Penulisan

Berdasarkan pada apa yang penulis paparkan, dan agar penulisan skripsi ini memperoleh gambaran hubungan yang menyeluruh maka sistematika penulisan ini disusun oleh penulis sebagai berikut:

¹³ Mardalis, *Op. Cit.*, hlm. 17.

BAB I yaitu; Pendahuluan berisi Latar Belakang Masalah, Permasalahan, Indikator Pengukur, Batasan Konsep, Hipotesis, Keaslian Penelitian, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian, Metode Analisa Data, dan Sistematika Penulisan.

BAB II yaitu; Hasil Penelitian dan Pembahasan yang berisi tentang Gambaran Umum Kabupaten Katingan yang terdiri dari; Sejarah Singkat Berdirinya Kabupaten Katingan dan Deskripsi Kabupaten Katingan. Gambaran Umum DPRD Kabupaten Katingan; Tinjauan Tentang DPRD Secara Umum, Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Hak, Tugas, dan Wewenang DPRD, Hak dan Kewajiban Anggota DPRD, Alat Kelengkapan DPRD, Pembentukan dan Susunan DPRD Kabupaten Katingan, Fraksi-fraksi DPRD Kabupaten Katingan, Alat Kelengkapan DPRD Kabupaten Katingan, Alat Kelengkapan DPRD Lainnya, serta tentang Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD dalam Rangka Peningkatan PAD dari Sektor Pajak Daerah di Kabupaten Katingan.

BAB III yaitu; Berupa Penutup yang berisi Kesimpulan dan Saran, mengenai permasalahan yang terjadi serta memuat lampiran yang ada kaitannya dengan permasalahan yang dibahas.