

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemberian hak, kewajiban, wewenang daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau bisa disebut otonomi daerah, merupakan kesempatan yang sangat baik bagi pemerintah daerah untuk membuktikan kemampuannya dalam melaksanakan kewenangan yang menjadi hak daerah. Maju tidaknya suatu daerah sangat ditentukan oleh kemampuan dan kemauan untuk melaksanakan yaitu pemerintah daerah.

Adapun tujuan pemberian otonomi daerah adalah sebagai berikut:

1. Peningkatan pelayanan masyarakat yang lebih baik
2. Pengembangan kehidupan demokrasi
3. Keadilan nasional
4. Pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah
5. Mendorong pemberdayaan masyarakat
6. Menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi dewan perwakilan daerah.

Untuk melaksanakan otonomi daerah yang nyata, dinamis, dan bertanggung jawab memerlukan dana yang besar dan harus didukung oleh sumber-sumber penerimaan daerah itu sendiri. Perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintah dalam kerangka negara kesatuan yang

mencakup pembagian uang yang proporsional, demokrasi, adil, transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah sesuai dengan UU.No.33/2004.

Sumber-sumber pendapatan daerah menurut UU.No.33/2004 sebagai pengganti UU.No.25/1999 antara lain adalah PAD (Pendapatan Asli Daerah) yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain PAD yang sah. Dari penerimaan daerah diatas, hanya pajak daerah dan retribusi daerah yang menjadi sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah (Deddy, 2011 dalam Rossa, 2012).

Implementasi dari otonomi daerah dan desentralisasi fiskal dapat dilihat dari tingkat kemandirian keuangan daerah. Semakin besar tingkat kemandirian keuangan daerah, semakin baik daerah dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik dan peningkatan investasi jangka panjang (Mahmudi, 2007 dalam Sari 2013).

Kuncoro (2002) dalam Dwiranda (2006), menjelaskan beberapa hal yang dapat menghambat keberhasilan pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi, yaitu: (1) dominannya transfer pusat, (2) kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan asli daerah, (3) tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan, (4) kendati pajak daerah cukup beragam, ternyata hanya sedikit yang bisa diandalkan sebagai sumber penerimaan, (5) kelemahan dalam pemberian subsidi dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Selanjutnya

kuncoro (2002) memaparkan data mengenai rasio PAD terhadap APBD (rata-rata 1990-1999) di seluruh provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia, sebagaimana berikut:

Tabel 1

Tabel rasio PAD terhadap APBD di seluruh provinsi dan kab/kota Indonesia
(1990-1999)

PAD/APBD (%)	JML PROVINSI	JML KABUPATEN/KOTA
< 10	3	151
10-19,99	4	82
20-29,99	11	38
30-39,99	6	13
40-49,99	2	7
≥ 50	1	1
Total	27	292

Sumber: Dwiranda (2006)

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa sebelum dilaksanakan reformasi keuangan daerah hanya ada satu provinsi dan kabupaten/kota yang memiliki rasio kemandirian lebih dari 50%, yaitu DKI Jakarta.

Retribusi daerah menurut UU. No.34/2000 sebagai perubahan UU. No.18/1997 adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh

pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Tidak semua jenis jasa menjadi objek retribusi daerah, akan tetapi hanya jasa-jasa tertentu. Jasa tertentu tersebut dikelompokkan menjadi tiga golongan:

1. Jasa umum, yaitu jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
2. Jasa usaha, yaitu jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah, dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.
3. Perizinan tertentu, yaitu kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, sarana prasarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Kebijaksanaan memungut bayaran untuk barang dan layanan yang disediakan pemerintah berpangkal pada pengertian efisiensi ekonomi. Dalam hal perorangan bebas menentukan besar layanan tertentu yang hendak dinikmatinya, harga layanan itu memainkan peranan penting dalam menjatah permintaan, mengurangi penghamburan, dan dalam memberikan isyarat yang perlu kepada pemasok mengenai besar produksi layanan tersebut. Karena itu, harga harus disesuaikan sehingga penawaran dan permintaan agar barang dan layanan yang bersangkutan dapat selaras.

Teori ekonomi mengatakan, harga barang atau layanan yang disediakan pemerintah hendaknya didasarkan pada biaya tambahan (*marginal cost*), yakni biaya untuk melayani konsumen yang terakhir. Teori ini biasanya ada di dalam pasar bebas, akan tetapi karena sebagian besar layanan pemerintah disediakan dari kedudukan monopoli, maka manfaat ekonomi untuk masyarakat akan paling tinggi jika pemerintah menetapkan harga layanan yang bersangkutan seolah-olah ada pasar bersaing, dan memproduksi jasa itu di titik tempat biaya tambahan sama dengan penerimaan tambahan (*marginal revenue*).

Retribusi daerah merupakan sumber penerimaan pendapatan asli daerah terbesar bersama dengan pajak daerah. Pernyataan ini didukung oleh beberapa penelitian terdahulu seperti Prabawa (2009), Sari (2013), dan Md krisna (2013). Akan tetapi, jika dilihat dari jenis retribusi daerah yang terbagi menjadi tiga, kontribusi terbesar hanya dari retribusi jasa umum yaitu 86,90%. Semetara retribusi jasa usaha 8,39%, dan retribusi perizinan tertentu 4,71%, (Prabawa, 2009). Ketimpangan ini menjadi menarik untuk diteliti apakah ketiga jenis retribusi daerah ini berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah.

Kasus mengenai retribusi daerah terjadi di Kabupaten Karawang. Pasalnya, Pemkab Karawang diduga memperkaya pihak lain yaitu PT. ALS yang tidak pernah membayarkan retribusi pasar Cikampek I selama empat tahun pasar tersebut beroperasi. Dalam kontrak kerjasama antara Pemkab dengan PT. ALS disepakati bahwa PT. ALS harus membayar retribusi Rp. 700 Juta per tahun ke Pemkab. Dengan permasalahan tersebut, maka negara/daerah berpotensi

mengalami kerugian dan akan berdampak pula kepada tingkat kemandirian daerah.

Dalam rangka meningkatkan PAD, suatu daerah biasanya menanamkan sebagian kekayaan pada perusahaan daerah. Perusahaan daerah adalah kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan pemanfaatan umum, dan/atau bersifat memupuk pendapatan.

Pemerintah daerah di seluruh dunia mendirikan perusahaan daerah atas dasar berbagai pertimbangan, antara lain: menjalankan ideologi yang dianutnya, merupakan sarana produksi milik masyarakat, melindungi konsumen dalam hal ada monopoli alami seperti angkutan umum dan telepon, mengambil alih perusahaan asing untuk menciptakan lapangan kerja atau mendorong pembangunan ekonomi daerah, menganggap cara yang efisien untuk menyediakan layanan masyarakat, dan/atau menebus biaya, serta untuk menghasilkan penerimaan untuk pemerintah daerah (Devas, Brian Miller, et al, 1989).

Bhal dan Miller (1983), dalam Devas (1989) mengetengahkan tiga syarat untuk perusahaan daerah, atau dalam kata-kata greytak "tiga pertimbangan yang dapat membantu dalam memilih" calon bidang untuk pemerintah daerah.

1. Tenaga pelaksana dan pembukuan harus dipisahkan agar layanan dapat diberikan secara efisien.
2. Barang yang dihasilkan harus laku jual.
3. Harus ada kemungkinan menebus biaya dengan cara menetapkan harga barang bersangkutan dalam kaitan dengan biaya.

Dalam ketiga syarat diatas dapat diartikan sebuah perusahaan daerah harus dapat menebus seluruh biaya yang telah dikeluarkan dan bahkan untuk memperoleh surplus.

Di seluruh dunia, pengalaman perusahaan daerah tidak terlalu mengembirakan. Banyak contoh perusahaan daerah yang sangat berhasil, tetapi umumnya perusahaan daerah bukannya menjadi sumber penerimaan pemerintah daerah tetapi justru menguras penerimaan daerah. Umumnya, jika ada laba yang diperoleh daerah, laba ini tidak seimbang dengan berbagai subsidi terselubung yang diberikan pemerintah daerah. Ada beberapa kemungkinan perusahaan daerah kurang berhasil, diantaranya adalah:

1. Jenis layanan bersangkutan mungkin tidak cocok untuk dikelola perusahaan.
2. Kegiatan itu sendiri sifatnya tidak dapat dikelola sebagai usaha niaga atau pasar setempat karena terlalu kecil.
3. Susunan perusahaan daerah itu mungkin mengakibatkan satuan-satuan biaya makin tinggi dibandingkan dengan biaya menyediakan layanan itu dari dalam bagian tubuh pemerintah daerah.
4. Tenaga pelaksana kurang cakap.
5. Kesenjangan antara tujuan-tujuan yang harus dicapai perusahaan.

Kota Bekasi memiliki catatan yang buruk mengenai BUMD mereka. *Cost* yang mereka keluarkan sebagai modal, tidak memberikan kontribusi untuk penerimaan daerah, justru malah menimbulkan kerugian. Hal ini dibuktikan dengan hasil pemeriksaan BPK terhadap laporan keuangan pemerintah kota

Bekasi 2013, yang memberikan catatan penting bagi ke empat BUMD mereka, yaitu: PDAM Tirta Patriot, PD Migas, BPR Syariah, dan Mitra Patriot (www.BPK.go.id/news).

BUMD memang menjadi lahan basah bagi oknum pemerintah daerah itu sendiri. Kekuasaan yang dimiliki menjadi sarana untuk mengeruk keuntungan pribadi maupun sekelompok. Maka dari itu analisis mengenai pengaruh perusahaan ber-plat merah ini terhadap kemandirian keuangan daerah pun menarik dilakukan sebagai evaluasi kinerja keuangan pemerintah ke depannya.

Dengan latar belakang di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“pengaruh retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, retribusi perizinan tertentu, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan terhadap kemandirian keuangan daerah”**.

B. Identifikasi Masalah

1. Dengan adanya kebijakan otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan kebebasan mengatur dan mampu membiayai pembangunan wilayahnya masing-masing dengan memanfaatkan dan memaksimalkan potensi daerah dan masyarakat yang ada. Pencerminannya terlihat dari tingkat kemandirian keuangan daerah.
2. Dalam rekapitulasi rasio PAD terhadap APBD tahun 1990-1999 di seluruh provinsi di Indonesia, diketahui bahwa provinsi yang memiliki rasio yang diatas 50% hanya DKI Jakarta. Sedangkan provinsi yang paling banyak,

justru mendapat persentase dibawah 10%. Ini menggambarkan masih bergantungnya daerah di Indonesia dengan bantuan dari pemerintah pusat.

3. Ketimpangan kontribusi dari ketiga jenis retribusi daerah, dimana kontribusi terbesar hanya dari retribusi jasa umum. Retribusi jasa usaha dan retribusi perizinan tertentu hanya memiliki kontribusi yang rendah.
4. BUMD yang bermasalah dengan modal besar yang disertakan, akan tetapi tidak memberikan pemasukan bagi pendapatan asli daerah, bahkan mencatatkan kerugian. Padahal BUMD merupakan salah satu potensi penerimaan daerah.

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, identifikasi masalah, dan banyaknya faktor yang mempengaruhi kemandirian keuangan daerah. Maka peneliti membatasi masalah hanya pada “pengaruh retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, retribusi perizinan tertentu, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Barat”

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah tersebut, maka permasalahan dalam penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah retribusi jasa umum berpengaruh terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Barat?
2. Apakah retribusi jasa usaha berpengaruh terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Barat?

3. Apakah retribusi perizinan tertentu berpengaruh terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Barat?
4. Apakah hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan berpengaruh terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Barat?

E. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis
 - a) Memperkaya khazanah keilmuan mengenai kemandirian keuangan daerah.
 - b) Menjadi referensi dan memberikan sumbangan konseptual bagi penelitian sejenis dalam rangka mengembangkan ilmu pengetahuan untuk kemajuan pendidikan maupun bangsa.
2. Kegunaan Praktik
 - a) Dapat digunakan pemerintah daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Barat sebagai bahan evaluasi dalam peningkatan kemajuan daerah.
 - b) Sebagai evaluasi sektor pendapatan daerah yang kurang maksimal atau merugikan daerah