

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Perkembangan Daerah di Indonesia semakin pesat, seiring dengan adanya era baru dalam pelaksanaan Orde baru dalam pelaksanaan Otonomi Daerah dan desentralisasi fiskal. Pemerintah Daerah sebagai dasar penyelenggaraan Otonomi Daerah". Di satu pihak Otonomi Daerah yang ditandai dengan dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang sekarang telah diperbarui dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, memberikan harapan baru terhadap tumbuhnya kesadaran untuk membangun daerah secara optimal, tidak lagi terkonsentrasi dipusat. Namun dipihak lain, otonomi daerah menghadirkan kehawatiran munculnya "desentralisasi masalah" dan "desentralisasi kemiskinan". Artinya pelimpahan masalah dan kemiskinan yang selama ini tidak mampu ditangani dan diselesaikan oleh pemerintah pusat. Kewajiban pemerintah pusat dalam negara kesatuan untuk menjamin sumber keuangan untuk membiayai otonom tersebut. Untuk menjamin sumber keuangan bagi daerah otonom, pemerintah harus menjamin perimbangan keuangan pusat dengan daerah. Perimbangan ini dapat ditempuh melalui salah satu dari dua metode tersebut: pertama, perimbangan keuangan yang ditempuh dengan cara penetapan presentase tertentu bagi daerah otonom dari jenis penerimaan pusat. Dan metode kedua,

perimbangan keuangan yang ditempuh dengan cara pembagian kewenangan mencari sumber pendapatan antar pusat dan daerah otonom.

Pemerintah daerah dapat terselenggara karena adanya dukungan berbagai faktor sumber daya yang mampu menggerakkan jalannya roda organisasi pemerintahan dalam rangka pencapaian tujuan. Faktor keuangan merupakan faktor utama yang merupakan sumber daya finansial bagi pembiayaan penyelenggaraan roda pemerintah daerah. Keuangan daerah adalah keseluruhan tatanan, perangkat, kelembagaan dan kebijakan penganggaran meliputi pendapatan dan belanja daerah. Sumber-sumber penerimaan daerah terdiri atas sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, Pendapatan Asli Daerah (PAD), bagi hasil pajak dan bukan pajak, sumbangan dan bantuan, serta penerimaan pembangunan.

Pesatnya pembangunan daerah yang menyangkut perkembangan kegiatan fiskal yang membutuhkan alokasi dana dari pemerintah daerah mengakibatkan pembiayaan pada pos belanja yang terdiri dari pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan membutuhkan tersedianya dana yang besar pula untuk membiayai kegiatan tersebut. Belanja (pengeluaran) pemerintah daerah yang oleh pemerintah daerah di laporan kepada APBD merupakan kegiatan rutin pengeluaran kas daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan operasi dalam pemerintah. Dengan belanja yang semakin meningkat maka dibutuhkan dana yang besar pula agar belanja untuk kebutuhan pemerintah daerah dapat terpenuhi. Dengan terpenuhinya kebutuhan belanja pemerintah, maka di harapkan pelayanan terhadap masyarakat menjadi lebih baik dan kesejahteraan masyarakat menjadi meningkat.

Belanja daerah merupakan pengalokasian dana yang harus dilakukan secara efektif dan efisien, dimana belanja daerah dapat menjadi tolak ukur keberhasilan pelaksanaan kewenangan daerah. Apalagi dengan adanya otonomi daerah pemerintah dituntut untuk mengelola keuangan daerah secara baik dan efektif.

Sehubungan dengan hal itu, maka Kabupaten Kepulauan Meranti yang merupakan kabupaten baru, yang dimekarkan pada bulan Januari tanggal 16 tahun 2009, Kabupaten Meranti ini terangkai dari beberapa Pulau, yaitu pulau Merbau, pulau Rangsang, dan pulau Tebing Tinggi, dari ketiga nama pulau tersebut maka menjadilah sebuah nama Meranti. nama ibu kota kabupaten kepulauan meranti adalah “Selatpanjang” Dengan menyatukan tiga pulau tersebut maka kabupaten kepulauan meranti tersebut memiliki sarana dan prasarana transportasi laut yang besar.

Dengan menggunakan transportasi laut tersebut maka banyak perusahaan-perusahaan kapal di Indonesia yang beroperasi di Kabupaten Kepulauan Meranti, untuk membantu masyarakat dalam beraktifitas, oleh sebab itu, maka Kabupaten Kepulauan Meranti harus menyediakan banyak pelabuhan untuk naik turunnya penumpang, untuk bongkar muat barang, untuk menyandarkan kapal-kapal yang beroperasi di Kabupaten Kepulauan Meranti. hal ini dapat dilihat pada table 1.1. daftar nama kapal beserta tujuan yang beroperasi di Kabupaten Kepulauan Meranti.

Tabel.1.1 Datar Nama Kapal Dan Tujuan Yang Beroperasi Di Kabupaten Kepulauan Meranti.

No	Jenis kapal	Tujuan	Jumlah Armada	Kapasitas Penumpang
1	Kapal Ferry	Selatpanjang – Dumai Selatpanjang – Bengkalis Selatpanjang – Batam Selatpanjang – Tanjung Samak Selatpanjang – Tanjung Balai Selatpanjang – Tanjung Pinang Selatpanjang – Batu Pahat Malaysia	15	242 Org/kapal
2	Kapal Speed Board	Selatpanjang – Pekanbaru Selatpanjang – Butun Selatpanjang – Bengkalis Selatpanjang – Belitung Selatpanjang – Meranti Bunting Selatpanjang – Tanjung Samak	20	98 Org/Kapal
3	Kapal Jelatik	Selatpanjang – Pekanbaru	2	350 Org/Kapal
4	Kapal Kargo (Kapal Angkutan Barang)	Selatpanjang – Pekanbaru Selatpanjang – Batam Selatpanjang – Malaysia	96	10-100 Ton/Kapal
5	Kapal Roro	Kampung Balak – Butun	1	310 Org/Kapal
6	Kapal Pompong	Merangkai Pulau-Pulau Yang Ada Di Kabupaten Kepulauan Meranti.	112	10-40 Org/Kapal

Sumber data : Dinas Perhubungan Kabupaten Kepulauan Meranti

Berdasarkan Tabel. I.1 diatas menunjukkan bahwa 246 dari keseluruhan jumlah kapal penumpang dan kapal barang yang beroperasi di Kabupaten Kepulauan Meranti, dengan jumlah kapal yang beroperasi beserta tujuan dari kapal tersebut di Kabupaten Kepulauan Meranti menunjukkan bahwa Kabupaten Kepulauan Meranti Merupakan Daerah transit yang memiliki sumber-sumber

potensi yang besar di sektor kepelabuhanan guna untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya, sesuai dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dan Undang-Undang No. 33 tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah dan perimbangan keuangan antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat.

Salah satu pendapatan yang besar adalah retribusi pelayanan pelabuhan, selain merupakan salah satu pendapatan paling besar, retribusi pelayanan pelabuhan memberikan pengaruh dalam meningkatnya Pendapatan Asli Daerah dan pembangunan Daerah. Dengan kebijakan yang diambil pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti, dalam kebijakan yang berdasarkan Peraturan Daerah kabupaten kepulauan meranti nomor. 13 tahun 2012 Tentang Jasa Usaha Retribusi Pelayanan Pelabuhan, dengan ini diharapkan dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Dengan dibuatnya Perda No.13 tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha Pemerintah Daerah sangat berharap kepada Dinas Perhubungan agar mampu menertibkan pelabuhan-pelabuhan yang ada, untuk segera meningkatkan pendapatan disektor kepelabuhanan guna mendukung peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Seperti halnya yang disampaikan HM Adiel SH sekretaris komisi II DPRD Kabupaten Kepulauan Meranti di ruang kerjanya senin ketika, berbincang bincang dengan Riau Live, terkait telah sudah disosialisasikanya Perda Retribusi Jasa Usaha, belum lama ini di aula lantai II RSUD Kabupaten Kepulauan Meranti. “Pihaknya mengharapkan retribusi jasa dan usaha di sektor kepelabuhanan guna peningkatan PAD Kabupaten Kepulauan Meranti segera di tindak lanjuti dan di laksanakan dengan baik. Terkait retribusi

pemanfaatan pelabuhan di meranti ini yang masih besar peluangnya guna peningkatan PAD, kami minta harus bisa kelola dengan baik dan maksimal nantinya guna menjadi pemasukan PAD Meranti. Karena sampai saat ini kami nilai selain disektor kepelabuhanan peluangnya sangat besar, kondisinya sangat kacau. Hal ini juga untuk meminimalisir berbagai bentuk persoalan pelabuhan di Kota Selatpanjang yang selama ini belum terselesaikan". Tegas HM Adiel SH Politisi partai hanura.

Kabupaten Kepulauan Meranti Sebagai daerah transit dan kota dagang, harus mampu mengoptimalkan potensi jasa pelabuhan yang tersebar di sepanjang bantaran selat air hitam maupun di pulau-pulau yang ada di wilayah Kabupaten Kepulauan Meranti, karena sampai saat ini masih banyak yang belum terkelola dengan baik, sehingga masih ada sejumlah pelabuhan yang seharusnya dapat di manfaatkan untuk peningkatan pendapatan PAD, sampai saat ini kondisinya dibiarkan,bahkan sangat disayangkan, pelabuhan camat yang dulunya sebagai tempat turun naik penumpang kapal dan sebagai pelabuhan resmi Pemerintah Daerah sebagai tempat bersandarnya kapal-kapal resmi tamu Pemda, kini beralih fungsi menjadi tempat bongkar muat barang yang kontribusinya tidak jelas, sementara ketika pelabuhan camat tersebut rusak, maka pemerintah yang memperbaiki, disamping itu juga hendaknya dinas perhubungan mampu menekan penyalahgunaan turap sebagai sarana bongkar muat barang, karena fungsi turap tersebut bukan untuk bongkar muat, melainkan untuk penangkal gelombang. Dari berbagai permasalahan yang ada tentang penataan pelabuhan-pelabuhan di kabupaten kepuluan meranti sehingga terdampak pada retribusi Pendapatan Asli

Daerah (PAD), melihat besaran pendapatan retribusi dari Jasa Usaha Pelayanan Pelabuhan sangat kecil tidak sesuai dengan target yang diinginkan oleh pemerintah daerah tersebut. Dapat dilihat dari data realisasi pendapatan retribusi jasa usaha pelayanan pelabuhan pada tahun 2010-2013 sebagai berikut.

Table I.2. Daftar Target Penerimaan Retribusi jasa usaha pelabuhan Pelabuhan tahun 2010-2013

No	Tahun	Jenis Retribusi			
		Pelabuhan	Parkir	Pasar/Prtokohan	Potong Hewan
1.	2010	Rp. 4.000.000	Rp. 30.000.000	Rp. 80.000.000	Rp. 10.000.000
2.	2011	Rp. 25.000.000	Rp. 55.000.000	Rp. 50.000.000	Rp. 25.000.000
3.	2012	Rp. 139.000.000	Rp. 85.000.000	Rp. 120.000.000	Rp. 30.000.000
4.	2013	Rp. 100.000.000	Rp. 85.000.000	Rp. 50.000.000	Rp. 30.000.000
Jumlah		Rp. 268.000.000	Rp. 255.000.000	Rp. 300.000.000	Rp. 95.000.000

Sumber: Dinas Pengelolaan Pendapatan Keuangan Asli Daerah.

Tabel.I.3. Daftar Realisasi Penerimaan Retribusi Jasa Usaha Pelayanan Pelabuhan tahun 2010-2013.

No	Tahun	Jenis Retribusi			
		Pelabuhan	Parkir	Pasar/Prtokohan	Potong Hewan
1.	2010	Rp. -	Rp. 40.498.950	Rp. 49.007.000	Rp. -
2.	2011	Rp. 7.370.000	Rp. 23.500.000	Rp. 11.873.250	Rp. 11.472.500
3.	2012	Rp. 8.495.611	Rp. 31.100.000	Rp. 35.821.250	Rp. 13.650.000
4.	2013	Rp. 44.771.500	Rp. 21.410.000	Rp. 31.136.250	Rp. 20.890.500
Jumlah		Rp. 60.637.111	Rp. 67.108.950	Rp. 127.837.750	Rp. 33.728.000

Sumber: Dinas Pengelolaan Pendapatan Keuangan Asli Daerah.

Berdasarkan data diatas yang diperoleh, selama penyelenggaraan retribusi jasa usaha pelayanan umum pada tahun 2010-2013 yang dikelola oleh Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti menunjukkan bahwa

angka realisasi retribusi jasa usaha pelayanan pelabuhan masih sangat kecil karena jauh lebih kecil dengan apa yang diharapkan oleh Pemerintah Daerah tersebut. Meskipun pada setiap tahunnya mengalami peningkatan namun masih jauh dengan apa yang telah di harapkan oleh pemerintah.

Perbandingan antara retribusi yang ada Pada tahun 2010-2013 dari sector retribusi pelayanan pelabuhan yang telah menyumbangkan terhadap Pendapatan Asli Daerah sebesar Rp.60.637.111 dengan target pemerintah Rp. 268.000.000 dengan presentase 22.62%. sedangkan dari sektor retribusi pelayanan parkir jalan umum dari tahun 2010-2013 menyumbangkan Rp. 116.508.950 dengan target pemerintah Rp.255.000.000 memiliki presntase 45.68%. dari sector retribusi pasar grosir/ pertokohan menyumbangkan sebesar Rp. 127.837.750 dengan target pemerintah Rp. 300.000.000 memiliki presentase 42.61%. sedangkan dari sector retribusi rumah potong hewan dari tahun 2010-2013 menyumbangkan Rp. 46.013.000 dengan target pemerintah Rp. 95.000.000 dengan presentase 48.43%. hal ini menunjukkan bahwa retribusi pelayanan pelabuhan menjadi target yang tinggi oleh pemerintah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah meskipun pada dasarnya yang paling tinggi pada sector retribusi pasar grosir/pertokohan.

Melihat dari presentase diatas antara target pemerintah daerah dengan ralisasinya sangat jauh, hal ini menunjukkan bahwasanya pemerintah daerah di Kabupaten Kepuluan Meranti belum mampu mengelola dengan baik. Meskipun pada tahun pertahun mengalami peningkatan dari setiap sector retribusi yang berdasarkan pada Perda No.13 tahun 2012 tentang jasa usaha pelayanan umum, tetapi menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah daerah belum terimplementasi

dengan baik. hal ini disebabkan oleh ketidak disiplinannya para anggota pemerintah dan kurang tegasnya pemerintah terhadap para pengguna jasa-usaha pelayanan umum dalam pemungutan dari sector retribusi.

Padahal jika dilihat dari aktifitas yang terjadi dilapangan yang seakan-akan tidak pernah mengenal hari libur, secara tidak langsung dapat diperkirakan begitu besarnya potensi pemanfaatan pelabuhan dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Namun karena belum dikelola secara optimal baik dari perhitungan potensi yang dimiliki, pelaksanaan pemungutan, penataan, serta pengawasan terhadap pemungutan retribusi pelayanan pelabuhan itu sendiri, maka pendapatan dan penerimaan yang diperoleh kurang sesuai dengan target yang ditetapkan oleh pemerintah. Sehubungan dengan hal ini Kabupaten Kepulauan Meranti memiliki banyak pelabuhan yang seharusnya dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya.

Dari banyaknya pelabuhan tersebut dapat dimanfaatkan oleh Pemerintah Daerah sebagai tempat yang digunakan oleh pengguna jasa pelabuhan seperti pemilik kapal atau masyarakat dengan retribusi yang jelas guna peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Dapat dilihat dari data pelabuhan-pelabuhan yang ada di Kabupaten Kepulauan Meranti berdasarkan Perda No. 13 tahun 2013

Tabel. I.4. Datar Nama Pelabuhan Di Kabupaten Kep. Meranti Berdasarkan Perda No. 13 tahun 2013

No	Pulau (Lokasi)	Nama Pelabuhan
1	Pulau Tebing Tinggi	Pelabuhan Camat Pelabuhan Sei. Juling Tanjung Harapan Pelabuhan Alai Pelabuhan Kampong Balak Pelabuhan Mengkikip Pelabuhan Air Mabuk
2	Pulau Rangsang	Pelabuhan Bantar Pelabuhan Peranggas Pelabuhan Bokor Pelabuhan Tanjung Samak Pelabuhan Tanjung Gedabu
3	Pulau Merbau	Pelabuhan Teluk Belitung Pelabuhan Kuala Asam Pelabuhan Pedas Pelabuhan Bandul Pelabuhan Tanjung Padang Pelabuhan Kurau Pelabuhan Lukit Pelabuhan Sungai Kuat Pelabuhan Melibur

Sumber data: Dinas Perhubungan Kabupaten Kepulauan Meranti

Melihat dari banyaknya pelabuhan-pelabuhan yang ada di Kabupaten Kepulauan Meranti, seharusnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sektor retribusi pelayanan pelabuhan ini sangat besar, tetapi melihat dari fakta yang ada sangat jauh dengan apa yang telah diharapkan oleh pemerintah, padahal kalau melihat dari besaran jumlah pembayaran yang ditetapkan oleh pemerintah daerah retribusi pelabuhan akan mencapai tingkat yang paling tinggi. Hal ini dapat dilihat pada tabel.1.4. besaran Pungutan Retribusi berdasarkan Perda No. 13 tahun 2012

Sebagaimana yang telah disebutkan diatas bahwa yang menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah antara lain adalah dari sektor retribusi jasa usaha pelayanan pelabuhan, dengan demikian perlu adanya suatu komitmen dari semua pihak dari unsur pemerintah maupun masyarakat sebagai wajib retribusi dalam menyikapi bagaimana melakukan manajemen retribusi pelayanan pelabuhan yang ada sehingga betul-betul dapat memberikan kontribusi terhadap peningkatan pendapatan asli daerah. Maka dalam hal ini perlu ditunjang dengan pelaksanaan manajemen yang baik, karena manajemen dibutuhkan dimana saja orang-orang bekerjasama (organisasi) untuk mencapai suatu tujuan bersama. Untuk itu diperlukan adanya manajemen retribusi pelayanan pelabuhan secara optimal, efisien, dan efektif, supaya apa yang direncanakan bisa tercapai dalam pelaksanaan.

Sehubungan dengan hal tersebut maka pemerintah daerah Kabupaten Kepulauan Meranti perlu memikirkan secara serius masalah-masalah yang erat hubungannya dengan retribusi pelayanan pelabuhan seperti halnya pengawasan, pemungutan, penegasan dan berusaha melakukan upaya demi mengoptimalkan peningkatan penerimaan retribusi sehingga retribusi pelayanan pelabuhan dapat memberikan kontribusi yang besar dalam meningkatkan kontribusi daerah secara khusus dan pendapatan asli daerah secara umum.

Berdasarkan penjelasan diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Meningkatkan Retribusi Jasa Usaha Pelayanan Pelabuhan Sebagai Penunjang Pendapatan Asli Daerah Di Kabupaten Kepulauan Meranti”**.

1.2. Batasan Masalah

Agar dapat terfokus dalam pembahasannya maka peneliti ini dibatasi pada Kebijakan Pemerintah Daerah dalam meningkatkan Retribusi Jasa Usaha Pelayanan Pelabuhan Di Kabupaten Kepulauan Meranti.

1.3. Perumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang diatas maka dapat dirumuskan permasalahan penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah kebijakan pemerintah daerah mengenai retribusi jasa usaha pelayanan pelabuhan sudah terealisasi dengan baik.
2. Upaya apa yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam mengatasi permasalahan pada sektor retribusi pelayanan pelabuhan.

1.4. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui apakah kebijakan pemerintah daerah mengenai Retribusi Jasa Usaha Pelayanan Pelabuhan sudah terealisasi dengan baik.
2. Untuk mengetahui upaya apa yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam mengatasi permasalahan dari sektor retribusi pelayanan pelabuhan.

Manfaat yang diharapkan adalah:

1. Bagi peneliti

Peneliti ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan cakrawala berfikir dalam hal pembangunan wawasan dibidang belanja daerah dalam pemerintah daerah serta sebagai ajan ilmiah yang menerapkan sebagai teori yang diperoleh selama perkuliahan.

2. Untuk pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat berguna terhadap pemerintah dalam mewujudkan *good government*.

3. Untuk pembaca

Semoga hasil penelitian ini bermanfaat bagi pembaca dan bisa menjadi panduan bagi peneliti yang akan datang.

1.5. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah dalam membaca dan memahami isi dari penelitian ini, maka penulis menyusunnya kedalam lima bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN,

Pada bab ini diuraikan mengenai latar belakang masalah, permasalahan dan ruang lingkup, tujuan dan kegunaan penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA,

Pada bab ini diuraikan secara teoritis Pengertian Peranan dan Pembangunan, Pengertian Pajak dan Pajak Daerah, Sistem dan Dasar Hukum Perpajakan Daerah, Prinsip dan Kriteria Perpajakan Daerah.

BAB III METODE PENELITIAN

Pada bab ini diuraikan tentang tata cara melakukan penelitian yang meliputi pendekatan masalah, jenis dan sumber data, prosedur pengumpulan dan pengolahan data serta analisis data.

BAB IV PENYAJIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini akan disajikan mengenai Gambaran Umum Objek Penelitian, Pelaksanaan Perolehan Pajak dan Retribusi Daerah, Kontribusi Pajak dan Retribusi Daerah untuk Pembangunan Daerah.

BAB V PENUTUP

Bab ini memuat simpulan dan saran-saran yang penulis anggap perlu yang berkaitan dengan hasil penelitian