



## KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGATURAN SUMBER PENDAPATAN ASLI DAERAH DALAM KERANGKA OTONOMI DAERAH (STUDI PADA KABUPATEN NIAS BARAT)

**Agnes Gulo  
Muhammad Abduh  
Pendastaren Tarigan  
Faisal Akbar Nasution**

**(ferdinandusgulo@ymail.com)**

### **Abstract**

*West Nias Regency as a new autonomous regions is required to issue a policy in the regulation of local revenue sources that are not entirely dependent on central government funding. In this study, there are several issues to be discussed include the formulation of regulation of financial resources within the framework of the general areas of regional autonomy, policy and policy implementation has been done by the Government of West Nias, the obstacles faced by the Government of West Nias Regency. The regulation of financial resources especially regional revenue has been established to provide broad authority to local governments to levy local taxes and retribution, the policy of goverment west nias regency explore potential revenue has been established by means of issue a local regulation although not all of these legal products formed. The Policy of Government West Nias in running facing external and internal obstacles.*

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Kabupaten Nias Barat merupakan pemekaran dari Kabupaten Nias yang terdiri dari delapan kecamatan yaitu Kecamatan Lahomi, Kecamatan Sirombu, Kecamatan Mandrehe Barat, Kecamatan Moro'o, Kecamatan Ulu Moro'o, Kecamatan Lolofitu Moi, Kecamatan Mandrehe, dan Kecamatan Mandrehe Utara. sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 46 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Kabupaten Nias Barat Di Provinsi Sumatera Utara.

Sebagai suatu pemerintahan daerah yang baru, Kabupaten Nias Barat dituntut untuk mampu menata kabupatennya ke arah pembangunan yang berkesinambungan. Sebagai daerah otonom baru, Kabupaten Nias Barat harus mampu melaksanakan otonominya dengan baik. Terdapat beberapa hal yang menunjukkan keberhasilan suatu daerah dalam menjalankan otonomi daerahnya yakni :<sup>1</sup>

1. Kemampuan daerah dalam menyelenggarakan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan.
2. Kemampuan daerah menyelenggarakan efisiensi pelaksanaan pemerintahan termasuk dalam hal ini penerimaan dan pengeluaran sumber-sumber pembiayaan daerah.
3. Kemampuan daerah dalam mengatasi masalah pemenuhan kesejahteraan rakyat daerah.

---

<sup>1</sup> Faisal Akbar Nasution, *Pemerintahan Daerah dan Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah*, (Jakarta : Sofmedia, 2009), hal. 12.

4. Kemampuan daerah dalam memperkuat dan kesatuan nasional.

Oleh karena itu guna mencapai keberhasilan dalam menjalankan otonominya, maka pemerintah daerah harus mampu memenuhi 4 (empat) point di atas. Penyelenggaraan pemerintah di daerah tidak terlepas dari persoalan keuangan. Suatu pemerintah tidak dapat berjalan dengan baik apabila faktor keuangan tidak dapat dipenuhi.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, faktor keuangan daerah sangat erat hubungannya dengan pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat sehingga di dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah membagi urusan pemerintah daerah menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib merupakan hal-hal yang berkaitan dengan pelayanan dasar sedangkan urusan pilihan adalah urusan pemerintah yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan<sup>2</sup>.

Alasan PAD dikatakan mempunyai posisi yang strategis sebab sumber keuangan daerah yang berasal dari pendapatan asli daerah inilah yang dapat membuat daerah mempunyai kebebasan untuk memaksimalkan menggali potensi daerahnya masing-masing.<sup>3</sup>

Pengaruh dari faktor keuangan dapat mencerminkan kualitas keberadaan dari suatu pemerintahan dalam menjalankan fungsi-fungsi kenegaraannya<sup>4</sup>. Apabila keberadaan keuangan negara yang dimiliki semakin baik, maka kedudukan pemerintah dalam menjalankan keorganisasian negara baik dalam rangka melaksanakan urusan pemerintah dalam melayani kepentingan masyarakatnya maupun dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan untuk mensejahterakan warganya akan bertambah stabil.<sup>5</sup> Sebaliknya, suatu pemerintahan dipandang akan menghadapi berbagai problema pelik dalam mempelancar pelaksanaan segenap fungsi dan tugas kenegaraan jika tidak didukung oleh kondisi keuangan yang baik pula.

## B. Permasalahan

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pengaturan sumber-sumber keuangan daerah dalam kerangka otonomi daerah ?
2. Bagaimanakah kebijakan dan implementasi kebijakan yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Nias Barat dalam menggali potensi PAD ?
3. Bagaimana hambatan-hambatan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Nias Barat dalam menggali potensi PAD ?

## C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini yakni :

---

<sup>2</sup> Josef Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta : Polgov Fisipol UGM, 2012), hal. 131.

<sup>3</sup> Faisal Akbar Nasution, *op.cit*, hal. 123.

<sup>4</sup> Adrian Sutendi, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2009), hal. 22.

<sup>5</sup> *Ibid*

1. Untuk mengetahui pengaturan sumber-sumber keuangan daerah secara umum dalam kerangka otonomi daerah.
2. Untuk mengetahui kebijakan dan implementasi kebijakan yang telah dilakukan Pemerintah Kabupaten Nias Barat dalam menggali potensi PAD.
3. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Nias Barat dalam menggali PAD.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Selain tujuan yang diuraikan di atas, maka penelitian ini juga bermanfaat antara lain untuk :

1. Manfaat Teoritis
  - a. Menambah ilmu pengetahuan dan melengkapi perbendaharaan karya ilmiah serta memberikan kontribusi pemikiran mengenai pengaturan sumber-sumber keuangan daerah dan mengenai kebijakan pemerintah daerah dalam pengaturan sumber PAD di Kabupaten Nias Barat yang merupakan daerah otonom baru serta implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Nias Barat dalam pengaturan sumber PAD di Kabupaten Nias Barat.
  - b. Sebagai bahan perbandingan bagi peneliti lanjutan.
2. Secara praktis hasil penelitian ini dapat digunakan :
  - a. Memberi kontribusi pemikiran kepada masyarakat tentang kebijakan Pemerintah Kabupaten Nias Barat dalam pengaturan sumber PAD yang merupakan daerah otonom baru.
  - b. Memberikan masukan kepada Pemerintah Kabupaten Nias Barat dalam hal pengaturan sumber PAD sehingga berdampak dalam perolehan PAD di Kabupaten Nias Barat yang merupakan daerah otonom baru.

## **II. KERANGKA TEORI**

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan teori desentralisasi politik dan fiskal sebagai teori utama serta teori sistem hukum oleh Lawrence M. Friedman sebagai teori pendukung . Teori-teori dimaksud untuk dijadikan sebagai pisau analisis sekaligus wacana dalam menganalisis dan menjelaskan masalah yang akan diteliti, dimana desentralisasi politik dan desentralisasi fiskal mengkaji bagaimana kewenangan pemerintah daerah dalam membuat kebijakan khususnya dalam menggali potensi PAD di Kabupaten Nias Barat, sebab desentralisasi fiskal tidak akan bermanfaat apabila tidak diikuti dengan kemampuan finansial yang memadai dari suatu pemerintahan daerah, sedangkan teori sistem hukum oleh Lawrence M. Friedman digunakan untuk mengkaji hambatan-hambatan yang terjadi dalam menjalankan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah.

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dsentralisasi melahirkan daerah otonom, baik daerah provinsi, kabupaten, dan kota, ciri terpenting bagi badan atau organ yang didesentralisasikan ialah mempunyai sumber-sumber keuangan sendiri untuk membiayai pelaksanaan tugasnya<sup>6</sup>. Desentralisasi bertujuan untuk meningkatkan keinginan pemerintah untuk merespon permintaan masyarakat lokal dengan mempromosikan kompetisi

---

<sup>6</sup> Adrian Sutendi, *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 2008), hal. 3.

antarpemerintah daerah<sup>7</sup>. Menurut Ormar Azfar terdapat enam faktor yang mempengaruhi kinerja desentralisasi yakni :<sup>8</sup>

1. Kerangka kerja hukum dan politik.
2. Kebijakan fiskal.
3. Transparansi dalam tindakan pemerintah.
4. Partisipasi warga dalam penyediaan jasa publik.
5. Masyarakat sipil dan struktur sosial.
6. Kapasitas pemerintah daerah.

Oleh karena itu desentralisasi harus di dukung oleh instrumen hukum dan politik yang demokratis, kebijakan fiskal yang jelas dan tidak disortif, pemerintahan yang transparan, partisipasi warga, masyarakat sipil yang kuat dan idependen, serta kapasitas pemerintah yang memadai. Semakin lengkap faktor pendukung yang dimiliki oleh suatu daerah, maka semakin dapat kebijakan desentralisasi mencapai tujuan yang diharapkan. Sebaliknya apabila minim faktor pendukung desentralisasi yang dimiliki oleh suatu daerah maka semakin besar peluang kebijakan desentralisasi<sup>9</sup>.

Teori desentralisasi awalnya dipelopori oleh Van Der Pot yang ditulis dalam bukunya "*Hanboek van Nederlands Staatsrech*", Van Der Pot membedakan desentralisasi atas desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional<sup>10</sup>. Desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah (*gebeidcorporatie*), berbentuk "otonomi" dan "tugas pembantuan".<sup>11</sup> Desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan tertentu (*doelcorporatie*).<sup>12</sup>

Prespektif desentralisasi politik lebih menekankan tujuan yang hendak dicapai pada aspek politis yaitu meningkatkan keterampilan dan kemampuan politik para penyelenggara pemerintah dan masyarakat, serta mempertahankan integritas nasional demi terciptanya kepentingan nasional (pemerintah pusat) dan kepentingan pemerintah daerah yang pada akhirnya dihasilkannya suatu kebijakan demi kepentingan umum.

Dilihat dari sisi kepentingan pemerintah pusat maka terdapat beberapa tujuan dari desentralisasi politik yaitu dari sisi masyarakat belajar mengenali dan memahami berbagai persoalan politik yang mereka hadapi, menghindari atau bahkan menolak untuk memilih calon legislatif yang tidak memiliki kualifikasi kemampuan politik dan belajar mengkritisi berbagai kebijakan pemerintah, termasuk mengenai penerimaan dan belanja daerah. Sedangkan dari sisi kepentingan pemerintah daerah tujuan dari desentralisasi politik ini adalah untuk mewujudkan *political equality* sehingga membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal guna mempraktikkan bentuk-bentuk partisipasi politik misalnya menjadi anggota partai politik dan kelompok kepentingan, mendapatkan kebebasan mengekspresikan kepentingan dan aktif dalam proses pengambilan kebijakan.

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah-Perspektif Teori Otonomi & Desentralisasi Dalam Penyelenggaraan Pemernitah Negara Hukum dan Kesatuan*, ( Malang : Setara Press, 2012) hal. 13.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

Desentralisasi fiskal menurut Ebel adalah suatu desentralisasi yang terkait dengan masalah pembagian peran dan tanggungjawab antarjenjang pemerintah, transfer antarjenjang pemerintahan, penguatan sistem pendapatan daerah atau perumusan sistem pelayanan publik di daerah, swastanisasi perusahaan milik pemerintah (terkadang menyangkut tanggungjawab pemerintah daerah), penyediaan jaring pengaman sosial.<sup>13</sup> Keterkaitan otonomi daerah dengan desentralisasi fiskal pada dasarnya adalah pengejawantahan dari prinsip *money follows function* yakni pendanaan mengikuti fungsi pemerintah.<sup>14</sup> Dengan penyerahan kewenangan kepada daerah maka daerah diberikan sumber-sumber pendanaan untuk melaksanakan kewenangan.

Berkaitan dengan pembahasan hambatan-hambatan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Nias Barat dalam menggali potensi pendapatan asli daerahnya maka dipergunakan teori pendukung yakni teori sistem hukum oleh Lawrence M. Friedman mengumpamakan sistem hukum sebagai suatu pabrik, jika substansi itu adalah produk yang dihasilkan, dan aparatur adalah mesin yang menghasilkan produk sedangkan budaya hukum adalah manusia yang mengetahui kapan mematikan dan menghidupkan mesin dan mengetahui produksi barang yang dikehendaki.<sup>15</sup> Pemerintah daerah menghasilkan berbagai produk hukum dan menjalankan produk yang dibentuknya sendiri, kemudian masyarakat memberi tanggapan terhadap produk yang dibentuk oleh pemerintah daerah tersebut apakah menjalankan atau tidak menjalankan produk hukum tersebut, sebaliknya juga dengan pemerintah daerah, apakah menjalankan atau tidak menjalankan produk yang dibentuknya sendiri

### III. HASIL PENELITIAN

#### A. Pengaturan Sumber-Sumber Keuangan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah

##### 1. Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah

Terdapat beberapa Undang-Undang Pemerintahan Daerah setelah kemerdekaan yakni<sup>16</sup>:

- 1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Undang-undang ini mengatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan atas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan di daerah.
- 2) Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, di dalam undang-undang ini daerah diberikan kesempatan luas untuk mengatur daerahnya dengan didukung pendanaan yang lebih baik.
- 3) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, berdasarkan undang-undang ini ditegaskan bahwa pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainnya.

<sup>13</sup> *Ibid.*, hal. 11

<sup>14</sup> Nota Keuangan dan RAPBN 2011, diakses dari [www.depkeu.go.id.](http://www.depkeu.go.id), tanggal 15/02/2013, pukul 22:56 Wib.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara-Suatu Kajian Kritis Tentang Kelembagaan Negara*, (Jakarta : Permata Aksara, 2012), hal. 157.

Di dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, perihal keuangan daerah diatur dalam BAB VIII tentang Keuangan Daerah, yangmana terdiri atas 11 paragraf dan 40 pasal. Adapun kesebelas paragraf tersebut yakni :

- 1) Paragraf Kesatu tentang umum.
- 2) Paragraf Kedua tentang Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan.
- 3) Paragraf Ketiga tentang Surplus dan Defisit APBD.
- 4) Paragraf Keempat tentang Pemberian Insentif dan Kemudahan Investasi.
- 5) Paragraf Kelima tentang BUMD.
- 6) Paragraf Keenam tentang Pengelolaan Barang Daerah.
- 7) Paragraf Ketujuh tentang APBD.
- 8) Paragraf Kedelapan tentang Perubahan APBD.
- 9) Paragraf Kesembilan tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD.
- 10) Paragraf Kesepuluh tentang Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, Perubahan APBD, dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD.
- 11) Paragraf Kesebelas tentang Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah.

Pasal-pasal tersebut menunjukkan bahwa mekanisme yang telah ditetapkan bertujuan agar pengaturan tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal terutama dalam menggali potensi PAD.

## 2. Undang-Undang Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Basis pajak kabupaten dan kota yang sangat terbatas dan tidak adanya kewenangan provinsi dalam penetapan tarif pajaknya mengakibatkan daerah selalu mengalami kesulitan untuk memenuhi kebutuhan pengeluarannya, hal ini yang menyebabkan digantinya Undang-Undang No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dengan Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Ketergantungan daerah yang sangat besar terhadap dana perimbangan dari pusat dalam banyak hal kurang mencerminkan akuntabilitas daerah. Pemerintah daerah tidak terdorong untuk mengalokasikan anggaran secara efisien dan masyarakat setempat tidak ingin mengontrol anggaran daerah karena merasa tidak dibebani dengan pajak dan retribusi.

Dalam meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah daerah seharusnya diberikan kewenangan yang lebih besar dalam perpajakan dan retribusi. Oleh karena itu di dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diberikan keluasaan kepada daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah.

Terdapat empat dasar kebijakan mendasar yang diatur dalam UU No. 28 Tahun 2009 yakni:<sup>17</sup>

1. *Closed-list system* untuk jenis pajak dan retribusi yang bisa dipungut oleh daerah, hal ini bertujuan guna memberikan kepastian kepada masyarakat dan dunia usaha tentang jenis pungutan yang harus mereka bayar.
2. Penguatan *local taxing power*, hal ini bertujuan agar terjadi perluasan basis pajak daerah dan retribusi daerah yang sudah ada, penambahan jenis pajak dan retribusi daerah (misalnya pajak rokok dan pengalihan PBB menjadi pajak

<sup>17</sup> Nota Keuangan dan RAPBN 2011, diakses dari [www.depkeu.go.id](http://www.depkeu.go.id), tanggal 15/02/2013, pukul 22:56 Wib.

- daerah), meningkatkan tarif maksimum beberapa jenis pajak daerah, serta pemberian diskresi penetapan tarif pajak.
3. Perbaiki sistem pengelolaan pajak daerah dan retribusi daerah melalui mekanisme bagi hasil pajak provinsi yang lebih ideal.
  4. Peningkatan efektivitas pengawasan pungutan daerah dengan mengubah mekanisme pengawasan pungutan daerah dengan mengubah mekanisme pengawasan represif menjadi preventif dan korektif.

### **B. Kebijakan dan Implementasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten Nias Barat Dalam Menggali Potensi Pendapatan Asli Daerah**

Dalam melaksanakan peraturan daerah yang berkaitan dengan pajak daerah dan retribusi daerah maka Pemerintah Kabupaten Nias Barat harus membentuk kebijakan yang dapat serta merta dilaksanakan dilapangan dengan tujuan agar pendapatan asli daerah dapat teroptimalkan. Adapun tindak lanjut dari kebijakan yang telah dilakukan Pemerintah Kabupaten Nias Barat dalam menggali potensi pendapatan asli daerah adalah:<sup>18</sup>

1. Pegawai Negeri Sipil (PNS) Dinas Pendapatan yang bekerjasama dengan petugas pendapatan kecamatan melakukan penagihan langsung kepada wajib pajak.
2. Melakukan uji petik pada setiap pekan yang ada di Kabupaten Nias Barat. Uji petik merupakan penarikan retribusi langsung kepada wajib retribusi sehingga dapat mengetahui kondisi di pekan wajib retribusi, selain itu juga untuk dapat menetapkan target retribusi pada tahun selanjutnya.
3. Melakukan intensifikasi dan eksetensifikasi terhadap objek pajak daerah dan retribusi daerah.

Pemerintah Kabupaten Nias Barat bukan hanya membentuk kebijakan, namun juga membentuk rencana strategis yang bertujuan untuk semakin meningkatkan PAD di Kabupaten Nias Barat, adapun rencana strategis tersebut ialah:<sup>19</sup>

1. Melengkapi peraturan bupati tentang petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis pajak daerah dan retribusi daerah sesuai peraturan daerah Kabupaten Nias Barat.
2. SKPD yang memiliki proyek fisik dalam pembuatan analisis rencana anggaran biaya diwajibkan mencantumkan perhitungan bahan mineral bukan logam dan batuan sehingga secara otomatis pajak untuk mineral bukan logam dan batuan langsung masuk ke kas daerah sebagai pendapatan asli daerah.
3. Melakukan sosialisasi pajak daerah dan retribusi daerah di seluruh Kabupaten Nias Barat.
4. Mengoptimalkan sumber daya yang ada untuk aktif memungut pajak daerah dan retribusi daerah.

Berdasarkan kebijakan yang telah dilakukan Pemerintah Kabupaten Nias Barat maka berdampak terhadap perolehan PAD yang dari tahun ke tahun meningkat.

---

<sup>18</sup> Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Dinas Pendapatan Kabupaten Nias Barat pada tanggal 24 April 2013, pukul 10.00 Wib di Kantor Dinas Pendapatan Kabupaten Nias Barat.

<sup>19</sup> Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pengembangan dan Pendapatan Dinas Pendapatan Kabupaten Nias Barat, pada tanggal 24 April 2013, pukul 10.00 Wib bertempat di Kantor Dinas Pendapatan Kabupaten Nias Barat.

Tabel 1. Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Nias Barat

No	Tahun	Target Capaian	Realisasi	% (persen)
1	2010	1.136.640.000	1.058.025.882	93,08
2	2011	2.000.000.000	2.737.554.373.	136.88
3	2012	6.000.000.000	3.992.167.177	66,54

Sumber: Dinas Pendapatan Kabupaten Nias Barat

Beberapa jenis pajak daerah dan retribusi daerah yang terdapat pada Pemerintah Kabupaten Nias Barat yakni:<sup>20</sup>

1. Jenis Pajak Daerah (terdapat 11 jenis pajak daerah yang diatur dalam Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, namun yang terdapat di Kabupaten Nias Barat hanya 7 (tujuh) jenis pajak daerah) :
  - a. Pajak hotel
  - b. Pajak restoran.
  - c. Pajak hiburan.
  - d. Pajak penerangan jalan.
  - e. Pajak reklame.
  - f. Pajak mineral bukan logam dan batuan.
2. Retribusi Jasa Umum yakni retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan<sup>21</sup>. Terdapat 14 (empat belas) jenis retribusi jasa umum yang diatur dalam Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah namun hanya 4 (empat) jenis retribusi ini yang terdapat di Kabupaten Nias Barat):
  - a. Retribusi pelayanan kesehatan.
  - b. Retribusi penggantian biaya cetak KTP dan akta catatan sipil.
  - c. Retribusi pelayanan parkir ditepi jalan umum
  - d. Retribusi pelayanan pasar/pekan.
3. Retribusi Jasa Usaha adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta<sup>22</sup>. Terdapat 11 (sebelas) jenis retribusi jasa usaha yang diatur dalam Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, namun yang terdapat hanya 4 (empat) jenis retribusi ini yang terdapat di Kabupaten Nias Barat) :
  - a. Retribusi pemakaian kekayaan daerah.
  - b. Retribusi tempat pelelangan.
  - c. Retribusi Terminal.
  - d. Retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/villa.
  - e. Retribusi rumah potong hewan.
  - f. Retribusi penjualan produksi usaha daerah.
4. Retribusi Perizinan Tertentu adalah retribusi atau jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah yang bertujuan untuk mengadakan pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan<sup>23</sup>. Terdapat 5 (lima) jenis retribusi perizinan

<sup>20</sup> Bersumber dari Dinas Pendapatan Kabupaten Nias Barat

<sup>21</sup> Darwin, *op.cit.*, hal. 167.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

tertentu yang diatur Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah namun hanya 3 (tiga) yang terdapat di Kabupaten Nias Barat) :

- a. Retribusi tempat penjualan minuman berakohol.
- b. Retribusi Izin Gangguan
- c. Retribusi Izin Usaha Perikanan.

Berkaitan dengan jenis pajak kabupaten/kota yakni pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan belum terdapat di kabupaten Nias Barat dan baru akan dilimpahkan kepada Pemerintah Kabupaten Nias Barat pada tahun 2014.<sup>24</sup>

### **C. Hambatan-Hambatan dalam Menggali Potensi Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Nias Barat**

#### 1. Hambatan Intern

- a. Hambatan Terkait Minimnya Keseriusan Satuan Kerja Perangkat Daerah Dalam Menggali Potensi Pendapatan Asli Daerah

Tidak teroptimalkannya penggalian potensi PAD dapat mengakibatkan tidak dapat terpenuhinya hak dan kewajiban daerah<sup>25</sup>. Minimnya PAD bukan hanya diakibatkan karena minimnya sumber-sumber daya alam ataupun peralatan, namun faktor yang paling menentukan adalah sumber daya manusia yang mengelola PAD tersebut<sup>26</sup>. Secara umum pihak yang terlibat langsung dalam meningkatkan atau menggali pajak daerah dan retribusi daerah di Pemerintah Kabupaten Nias Barat adalah Dinas Pendapatan (Dispenda), walaupun demikian Dispenda bukan satu-satunya SKPD yang berperan dalam menggali pajak daerah dan retribusi daerah tetapi terdapat juga dinas-dinas lain yang berperan misalnya :<sup>27</sup>

1. Retribusi pelayanan kesehatan dikelola oleh Dinas Kesehatan.
2. Retribusi pengganti biaya KTP (Kartu Tanda Penduduk), KK (Kartu Keluarga) dan akta pencatatan dikelola oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.
3. Retribusi tera/tera ulang dikelola Dinas Koperasi, Perdagangan dan Perindustrian.
4. Retribusi pelayanan parkir ditepi jalan umum dikelola oleh Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika.

Selain itu juga faktor latar belakang pendidikan juga mempengaruhi yakni tidak tersedianya PNS khusus di Dispenda yang berlatar belakang dilihat dibidang perpajakan sehingga Dispenda mengalami kesulitan dalam mendata, memberikan penyuluhan serta mengutip pajak daerah dan retribusi daerah di masyarakat.<sup>28</sup>

Berkaitan dengan kinerja PNS di Pemerintah Kabupaten Nias Barat yang masih minim, maka berdasarkan Laporan Akuntabilitas Kinerja (LAKIP) Pemerintah Kabupaten Nias Barat Tahun 2011, Pemerintah Kabupaten Nias Barat menghadapi kegagalan berupa keterlambatan dalam menyelesaikan pekerjaan fisik dalam waktu yang telah ditentukan hal ini dikarenakan kurangnya optimalisasi sumber daya aparatur negara sehingga diharapkan ditahun-tahun berikutnya para pihak yang

<sup>24</sup> Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Dinas Pendapatan Kabupaten Nias Barat, pada tanggal 24 April 2013, pukul 10.00 Wib bertempat di Kantor Dinas Pendapatan Kabupaten Nias Barat.

<sup>25</sup> Berdasarkan hasil wawancara dengan Bupati Nias Barat, pada tanggal 24 April 2013, pukul 09.00 Wib bertempat di Kantor Bupati Nias Barat.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Bersumber dari Dinas Pendapatan Kabupaten Nias Barat, pada tanggal 4 Februari 2013.

<sup>28</sup> *Ibid.*

terlibat dalam pelaksanaan pembangunan harus sungguh-sungguh melaksanakannya agar pembangunan Kabupaten Nias Barat dapat berjalan sesuai dengan rencana dan target yang telah ditetapkan.

- b. Hambatan Terkait Minimnya Peraturan Bupati (Perbup) yang dibentuk Sebagai Pelaksana Peraturan Daerah Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Peraturan bupati sangat penting untuk dibentuk sebagai pelaksana dari peraturan daerah, pembuatan peraturan bupati selalu ditekankan dalam setiap peraturan daerah. Peraturan bupati pada dasarnya memuat teknis pelaksanaan peraturan daerah, namun di Pemerintah Kabupaten Nias Barat ada atau tidak adanya peraturan bupati, pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah dapat tetap dilaksanakan walaupun peraturan daerah mengenai pajak daerah dan retribusi daerah telah memerintahkan untuk membentuk peraturan bupati.

Teori Hans Kelsen ini kemudian dikembangkan lagi oleh muridnya yang bernama Hans Nawiasky, dalam bukunya yang berjudul *Allgemeine Rechtslehre*, Hans Nawiasky menyatakan bahwa berdasarkan teori Hans Kelsen, suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang dimana norma yang dibawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar, tetapi itu Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok<sup>29</sup>. Hans Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas<sup>30</sup> :

1. Kelompok Pertama yakni *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara).
2. Kelompok Kedua yakni *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar/pokok negara).
3. Kelompok Ketiga yakni *Formell Gesetz* (undang-undang formal).
4. Kelompok Keempat yakni *Verordnung dan Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom)

Berdasarkan penjabaran di atas maka disimpulkan bahwa peraturan bupati itu penting karena merupakan peraturan pelaksana dari peraturan yang lebih tinggi di atasnya, selain itu juga peraturan bupati dapat dijadikan dasar hukum pemungutan dari pajak daerah dan retribusi daerah sebab peraturan bupati dibentuk berdasarkan telah ada peraturan yang lebih tinggi di atasnya dan pada setiap peraturan daerah selalu menekankan bahwa pelaksanaan selanjutnya diatur dalam peraturan bupati. Berikut ini daftar peraturan bupati tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang telah dibentuk maupun yang belum dibentuk.

## 2. Hambatan Ekstern

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

Hambatan yang dialami Pemerintah Kabupaten Nias Barat tidak hanya berasal dari Pemerintah Kabupaten Nias Barat, namun juga dipengaruhi oleh masyarakat yang berada di Kabupaten Nias Barat<sup>31</sup>.

Masih minimnya kesadaran masyarakat di Kabupaten Nias Barat akan pentingnya pajak daerah dan retribusi daerah dapat dipengaruhi beberapa faktor yakni belum pahamnya masyarakat tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang mengakibatkan masyarakat banyak yang menghindar dalam memenuhi kewajibannya dalam pembayaran pajak daerah dan retribusi daerah<sup>32</sup>. Ini dapat terjadi karena masih minimnya sosialisasi dari Pemerintah Kabupaten Nias Barat sehingga berdampak pada rendahnya partisipasi Masyarakat Kabupaten Nias Barat<sup>33</sup>. Rendahnya partisipasi masyarakat terhadap produk-produk hukum daerah mengakibatkan masyarakat tidak memahami pentingnya pembayaran pajak daerah dan retribusi daerah<sup>34</sup>.

Padahal partisipasi masyarakat pada hakikatnya dapat membawa perubahan-perubahan mendasar dalam peningkatan kesadaran hukum masyarakat, sebab masyarakat dilibatkan dalam perencanaan sampai pada implementasi program pembangunan sehingga masyarakat menyadari betapa pentingnya produk hukum daerah itu dilaksanakan<sup>35</sup>.

Oleh karena itu, pembentukan produk hukum yang mengoptimalkan partisipasi masyarakat dapat dipergunakan sebagai suatu strategi yang tepat untuk menggalang kesadaran masyarakat terhadap ketaatan pelaksanaan materi yang tertuang di dalam ketentuan atau produk hukum daerah<sup>36</sup>.

Minimnya kesadaran Masyarakat Kabupaten Nias Barat tidak hanya diakibatkan masih kurangnya sosialisasi namun juga diakibatkan dari tingkat pendidikan Masyarakat Kabupaten Nias Barat. Rata-rata pendidikan tertinggi Masyarakat Kabupaten Nias Barat adalah lulusan sekolah dasar<sup>37</sup>. Untuk lulusan sekolah dasar berjumlah 616 (enam ratus enam belas) jiwa, lulusan sekolah menengah atas berjumlah 519 (lima ratus sembilan belas) jiwa, dan untuk lulusan strata satu berjumlah 75 (tujuh puluh lima orang)<sup>38</sup>. Berdasarkan data tersebut maka tidak diragukan lagi bahwa masyarakat tidak menyadari betapa pentingnya pajak daerah dan retribusi daerah.

Sebagaimana dengan penelitian yang pernah dilakukan di Kabupaten Sinjai yang menyatakan bahwa dalam hal menggali potensi PAD masyarakat memberikan kontribusi penting dalam meningkatkan PAD. Pada Kabupaten Sinjai masih banyak

---

<sup>31</sup> Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pengembangan dan Pendapatan Dinas Pendapatan Kabupaten Nias Barat, pada tanggal 24 April 2013, pukul 10.00 Wib bertempat di Kantor Dinas Pendapatan Kabupaten Nias Barat.

<sup>32</sup> Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pengembangan dan Pendapatan Dinas Pendapatan Kabupaten Nias Barat, pada tanggal 24 April 2013, pukul 10.00 Wib bertempat di Kantor Dinas Pendapatan Kabupaten Nias Barat.

<sup>33</sup> Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pengembangan dan Pendapatan Dinas Pendapatan Kabupaten Nias Barat, pada tanggal 24 April 2013, pukul 10.00 Wib bertempat di Kantor Dinas Pendapatan Kabupaten Nias Barat.

<sup>34</sup> Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pengembangan dan Pendapatan Dinas Pendapatan Kabupaten Nias Barat, pada tanggal 24 April 2013, pukul 10.00 Wib bertempat di Kantor Dinas Pendapatan Kabupaten Nias Barat.

<sup>35</sup> Rachmat Trijono, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan* (Yogyakarta : Kanisius, 1998) , hal. 72.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Nias Barat Dalam Angka 2011, *op.cit.*, hal. 33.

<sup>38</sup> Nias Barat Dalam Angka, *Jumlah Pencari Kerja Menurut Pendidikan Tertinggi Yang Ditamatkan*, hal. 43.

masyarakatnya yang tidak melakukan pembayaran pajak daerah dan retribusi daerah sehingga Pemerintah Kabupaten Sinjai mengalami kesulitan dalam meningkatkan PADnya.<sup>39</sup>

Selain masalah minimnya kesadaran masyarakat, Pemerintah Kabupaten Nias Barat juga menghadapi minimnya sarana dan prasarana pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah misalnya :<sup>40</sup>

1. Untuk memungut retribusi parkir belum tersedianya peralatan parkir.
2. Untuk memungut pajak reklame belum tersedianya tempat pemasangan reklame di lokasi-lokasi strategis.
3. Belum adanya tempat pengujian kendaraan bermotor.
4. Belum adanya tempat pelelangan, belum adanya tempat-tempat hiburan, belum adanya mobil pengangkut sampah dan tempat penampungan sampah.

Dengan hambatan-hambatan tersebut diatas tentunya dapat menghambat pembangunan di Kabupaten Nias Barat sehingga akan sulit terwujudnya hak dan kewajiban daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah.

#### IV. KESIMPULAN DAN SARAN

##### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian diatas maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Pengaturan sumber-sumber keuangan daerah khususnya pendapatan asli daerah telah dibentuk dengan jelas jika dibandingkan sebelum era orde baru dimana diberikan kewenangan luas kepada pemerintah daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah dengan cara memperluas basis pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah. Pemerintah Kabupaten Nias Barat telah membentuk 4 (empat) Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, 5 (lima) Peraturan Bupati tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang bertujuan untuk mengatur sumber-sumber pendapatan asli daerah sehingga dapat menggali potensi pendapatan asli daerah pada Kabupaten Nias Barat.
2. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Nias Barat dalam menggali potensi pendapatan asli daerah telah dibentuk dengan cara mengeluarkan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Peraturan Bupati tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan insentififikasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah , serta Surat Edaran Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang diikuti dengan tindak lanjut kebijakan yang berdampak terhadap kenaikan pendapatan asli daerah dari tahun ke tahun di Kabupaten Nias Barat.
3. Hambatan-hambatan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Nias Barat dalam menggali potensi pendapatan asli daerah yaitu terdiri dari hambatan intern dan hambatan ekstern yang mengakibatkan terhambatnya pelaksanaan tugas daerah secara hukum administrasi negara.

##### B. Saran

1. Diharapkan Pemerintah Kabupaten Nias Barat melengkapi Peraturan Bupati tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah agar dapat teroptimalkannya

<sup>39</sup> Nurfadillah, *Pengelolaan Pajak Reklame Untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Sinjai*, diakses dari repository.unhas.ac.id, , tanggal 23/05/2013, pukul 22:00 Wib.

<sup>40</sup> Bersumber dari Kantor Dinas Pendapatan Kabupaten Nias Barat

penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah dan juga diharapkan diterapkan sanksi administrasi bagi pegawai negeri sipil yang tidak dapat bekerja sesuai target yang telah ditetapkan hal ini bertujuan agar pegawai negeri sipil tidak hanya menerima hadiah namun juga menerima sanksi apabila tidak dapat bekerja dengan baik sehingga terdapat keseimbangan antara hadiah dan sanksi sehingga dapat mempercepat pembangunan di Kabupaten Nias Barat.

2. Diharapkan kepada Pemerintah Kabupaten Nias barat agar secara rutin melakukan peningkatan kemampuan para pegawai negeri sipil dalam bentuk pelatihan dan pemberian beasiswa khusus dibidang perpajakan atau keuangan agar dapat melaksanakan tugas-tugas dibidang pajak daerah dan retribusi daerah.
3. Diharapkan kepada Pemerintah Kabupaten Nias Barat tidak hanya memberikan insentif kepada pegawai negeri sipil atas kinerjanya yang berkaitan dengan peningkatan pajak daerah dan retribusi daerah namun juga memberikan penghargaan berupa kenaikan golongan kepada pegawai negeri sipil yang memiliki kinerja yang baik berkaitan dengan pajak daerah dan retribusi daerah selain itu juga Pemerintah Kabupaten Nias Barat diharapkan memberi hadiah kepada masyarakat yang membayar pajak daerah dan retribusi daerah tepat waktu sehingga memotivasi masyarakat lainnya untuk membayar pajak daerah dan retribusi daerah tepat waktu selain itu juga Pemerintah Kabupaten Nias diharapkan memberikan alokasi anggaran lebih besar untuk memperluas basis pajak daerah dan retribusi daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Djumhana, Muhamad, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Keuangan Daerah*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2007.
- Hakim, Lukman, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah –Perspektif Teori Otonomi & Desentralisasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara Hukum dan Kesatuan*, Malang : Setara Press, 2012.
- Kaho, Josef Riwu, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta : Polgov Fisipol UGM, 2012.
- Sinamo, Nomensen, *Hukum Tata negara-Suatu Kajian Kritis Tentang Kelembagaan Negara*, Jakarta : Permata Aksara, 2012.
- Sutendi, Adrian, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Jakarta : Sinar Grafika, 2009.
- , *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 2008.

### B. Makalah, Karya Ilmiah, Jurnal, Naskah resmi, dan lain-lain.

- Badan Pusat Statistik Kabupaten Nias dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Nias Barat, “ Nias Barat Dalam Angka 2011”.
- [www.anggaran.depkeu.go.id](http://www.anggaran.depkeu.go.id), “Nota Keuangan dan RAPBN 2011, Akses terakhir, 29 Januari 2013.
- Nurfadillah, “Pengelolaan Pajak Reklame Untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah”, Akses terakhir, [www.unhas.ac.id](http://www.unhas.ac.id), 23 Mei 2013.