

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Penyelenggaraan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya serta atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menentukan kebijakan daerah yang dirumuskan dalam bentuk Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah dan Ketentuan Daerah lainnya. Kebijakan Daerah tersebut tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundangan yang ada di atasnya sebagaimana terdapat dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 3) Peraturan Pemerintah;
- 4) Peraturan Presiden ;
- 5) Peraturan Daerah;

Lembaga yang berwenang untuk membuat atau merancang Peraturan Daerah berdasarkan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 adalah Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat atau Gubernur, atau Bupati/Walikota, masing-masing sebagai Pemerintahan Daerah Provinsi/ Kabupaten, atau Kota.

Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah atas Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka penyelenggaraan Otonomi

Daerah dan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (Deddy Supriady Bratakusumah, 2002 : 9).

Peraturan Daerah hanya ditandatangani oleh Kepala Daerah dan tidak ditandatangani serta Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah karena bukan merupakan bagian dari Pemerintah Daerah

Untuk melaksanakan peraturan daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lain yang berlaku, Kepala Daerah menetapkan Keputusan Kepala Daerah, keputusan tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah, dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang terdiri dari :

a. Kejelasan tujuan

Setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat

Setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan

Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya.

d. Dapat dilaksanakan

Setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut didalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.

e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan

Setiap Peraturan Perundang-undangan karena memang dibutuhkan dan bermamfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

f. Kejelasan rumusan

Setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sitematika dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Keterbukaan

Dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan yang bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses Pembuatan Peraturan Perundangan-undangan.

Dimana juga harus memuat materi Peraturan Perundang-Undangan yang mengandung asas (Hadi setia tunggal, 2005 : 5) :

1. Pengayoman
2. Kemanusiaan
3. Kebangsaan
4. Kekeluargaan
5. Kenusantaraan
6. Bhineka tunggal ika
7. Keadilan
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
9. Ketertiban dan kepastian hukum
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Peraturan daerah dibuat dalam rangka memenuhi kebutuhan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah. Pemerintah daerah dapat memiliki landasan hukum yang kuat untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah dengan adanya peraturan daerah. Pembuatan peraturan daerah ini merupakan salah satu konsep *welfare state* dimana pemerintah diberi kewajiban untuk mewujudkan *bestuurzorg* (kesejahteraan umum), yang untuk itu kepada pemerintah diberikan kewenangan untuk campur tangan (*staatsbemoeien*) dalam segala lapangan masyarakat, artinya pemerintah dituntut untuk bertindak aktif di tengah dinamika kehidupan masyarakat (^aRidwan HR, 2006 : 241).

Pemerintah diberi wewenang yang disebut juga *freies ermessten* dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum yaitu kewenangan yang sah untuk turut campur tangan dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas

penyelenggaraan kepentingan umum seperti memberi izin, melakukan pencabutan hak, mendirikan rumah sakit, sekolah, perusahaan dan sebagainya. Tercakup dalam arti *freies ermessen* ini ialah membuat peraturan tentang hal-hal yang belum ada pengaturannya atau mengimplimentasikan peraturan yang ada sesuai dengan kenyataan (SF. Marbun, Moh. Mahfud MD, 1987 : 46).

Keberadaan unit pemerintahan daerah bertujuan untuk melayani kebutuhan masyarakat sehingga kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat, oleh sebab itu setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh daerah berbeda-beda dengan daerah lain. Hal ini terjadi karena perbedaan karakter geografis dan mata pencarian penduduk.

Pemerintah daerah sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat dalam pembuatan peraturan-peraturan yang akan diberlakukan di daerahnya harus benar-benar memperhatikan karakteristik daerahnya serta kebutuhan dan kemampuan masyarakat sehingga pelayanan publik dapat tepat guna dan dipertanggungjawabkan tidak hanya secara administratif tetapi lebih kepada aspek kerja yang tercapai.

Tembilahan yang merupakan ibukota dari Kabupaten Indragiri Hilir terletak antara $0^{\circ} 36' - 1^{\circ} 07'$ lintang selatan dan $104^{\circ} 10' - 102^{\circ} 32'$ bujur timur. Tembilahan merupakan salah satu daerah yang melaksanakan otonomi daerah harus dapat menggali potensi daerah, untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Dimana salah satu dari potensi daerahnya adalah sarang burung walet, Pemerintah Daerah Indragiri Hilir dapat menetapkan besar pajak sarang burung

walet, yang dikenakan kepada penangkar walet dengan mengeluarkan Peraturan Daerah.

Pada tanggal 13 September Tahun 2000 dikeluarkan Peraturan Daerah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Pajak Sarang Burung Walet Kabupaten Indragiri Hilir. Adapun pertimbangan dikeluarkan peraturan daerah ini adalah bahwa burung walet yang bersarang dipinggir-pinggir sungai, goa-goa alam/buatan, rumah-rumah penduduk dan bangunan lainnya merupakan salah satu sumber pendapatan daerah.

Adapun besar pajak sarang burung walet yang dikenakan diatur oleh Pasal 6 Peraturan Daerah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Pajak Sarang Burung Walet adalah :

- 1) Besarnya tarif pajak sebagaimana dimaksud Pasal 5 Peraturan Daerah ini ditetapkan sebesar 10 % (sepuluh persen) dari harga penjualan.
- 2) Wajib pajak membayar pajak sarang burung walet sesuai dengan surat keterangan pajak yang diterbitkan oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir.

Dalam Peraturan Daerah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Pajak Sarang Burung Walet pada Bab VI Pasal 9 memuat ketentuan pidana yaitu:

- 1) Barang siapa melanggar ketentuan dalam Peraturan Daerah ini diancam pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda sebanyak-banyaknya 4 (empat) kali pajak terhutang.
- 2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah Pelanggaran.

Peraturan Daerah telah memuat sanksi bagi mereka yang melanggar ketentuan dalam Peraturan Daerah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Pajak Sarang

Burung Walet. Tetapi tidak membuat mereka takut atau jera dalam melakukan pelanggaran. Hal ini diketahui, masih banyak penangkar burung walet yang melakukan kecurangan atau tidak jujur dalam memenuhi kewajiban/membayar pajak sarang burung walet.

Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir telah mengeluarkan surat keterangan pajak yang harus diisi oleh penangkar sarang burung walet pada saat melakukan pembayaran pajak. Surat keterangan pajak dikeluarkan sebelum jatuh tanggal pembayaran untuk mempermudah para penangkar walet dalam melakukan pembayaran pajak.

Dalam perjalanan Peraturan Daerah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Pajak Sarang Burung Walet, selama kurang lebih 7 tahun semenjak berlakunya peraturan daerah pada tanggal 13 September 2000 permasalahan tetap masih ada, padahal hal jelas sudah ada peraturan daerah yang khusus mengatur masalah tersebut. Hal ini dikarenakan sosialisasi dari Peraturan Daerah masih kurang, sebagian masyarakat belum mengetahui keberadaan peraturan daerah itu. Selain itu juga materi peraturan daerah tersebut masih lemah daya mengikatnya sebab sanksi yang ada tidak membuat orang jera melakukan pelanggaran misalnya penangkar burung walet terlambat membayar pajak sarang burung walet. Untuk dapat terlaksana peraturan daerah harus juga memperhatikan beberapa faktor menurut Soerjono Soekanto (2005 : 8) yaitu:

1. Kaedah hukum/peraturan itu sendiri
2. Petugas/penegak hukum
3. Fasilitas
4. Masyarakat

5. Kebudayaan

Berdasarkan hasil penelitian dilapangan dengan penangkar burung walet dan Kepala Bidang Dinas Pendapatan Daerah Bapak Raja Indra Jaya, bahwa Peraturan Daerah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Pajak Sarang Burung Walet dapat dilihat belum semua isi dari peraturan daerah tersebut dapat terlaksana dengan baik, hal ini dapat dilihat dari:

- 1) Dalam peraturan daerah bahwa setiap penangkar walet harus mendapat izin dari Bupati Indragiri Hilir. Namun masih banyak penangkar burung walet yang tidak memperoleh izin perusahaan sarang burung walet.
- 2) Setiap penangkar burung walet harus membayar pajak sarang burung walet sebesar 10% dari hasil panen, akan tetapi sebagian penangkar burung walet membayar sebagiannya saja. Hal ini bisa disebabkan ketidakjujuran atau pajak yang dikeluarkan terlalu besar peruntukannya, sehingga mereka enggan mengeluarkan pajak yang jumlahnya besar atau kurangnya kesadaran dari masyarakat.
- 3) Untuk mendapatkan izin mengusahakan sarang burung walet harus melalui birokrasi yang berbelit-belit dan mengeluarkan banyak uang. Oleh sebab itu sangat merugikan bagi penangkar burung walet untuk mengurus izin mengusahakan sarang burung walet tersebut.
- 4) Pemerintah daerah berkewajiban untuk memberikan penyuluhan, namun hal ini tidak pernah dilaksanakan. Bahwa perlunya kesadaran membayar pajak dan mengajukan/permohonan izin untuk mengusahakan sarang burung walet.
- 5) Dalam peraturan daerah sudah diatur secara tegas sanksi berupa denda atau pencabutan izin bagi mereka yang melanggarnya. Akan tetapi tidak efektif

dalam penerapannya, karena masih berupa teguran dari petugas dan tidak sampai pada pelaksanaan denda dan pencabutan izin.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dalam penelitian ini akan dipaparkan tentang Penegakan Hukum terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Pajak Sarang Burung Walet.

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah penegakan hukum terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Pajak Sarang Burung Walet di kabupaten Indragiri Hilir?
2. Upaya apakah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir agar penegakan hukum terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Pajak Sarang Burung Walet dapat berjalan efektif?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui penegakan hukum terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Pajak Sarang Burung Walet di Kabupaten Indragiri Hilir.
2. Untuk mengetahui upaya yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir agar penegakan hukum terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Pajak Sarang Burung Walet dapat berjalan efektif.

1.4. Kegunaan penelitian

- a. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum pemerintahan daerah pada khususnya
- b. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu sosialisasi terhadap Perda Nomor 54 Tahun 2000 Tentang Pajak Sarang Burung Walet. Dan sebagai bahan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah kabupaten Indragiri Hilir untuk menyikapi permasalahan yang dihadapi dalam pemungutan pajak sarang burung walet.