

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Indonesia menganut sistem demokrasi dimana rakyat diberikan kebebasan dan hak dalam menjalankan tatanan kehidupan dan juga diberikan jaminan hukum agar warga negara dapat mengekspresikan aspirasinya secara maksimal dan terbuka. Proses demokratisasi di tingkat lokal juga sedang giat dicanangkan oleh pemerintah salah satunya dengan adanya kebijakan otonomi daerah. Kebijakan otonomi daerah di Indonesia diyakini dapat menciptakan demokratisasi terutama pada hubungan pusat dan daerah, dalam bidang perencanaan juga dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan memberi wewenang kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Undang-undang tersebut merupakan langkah awal dalam menghilangkan kelemahan pemerintahan sentralistik pada masa yang lalu. Undang-undang yang telah diamandemen tersebut pada umumnya tidak berbeda jauh dengan undang-undang sebelumnya.

Otonomi daerah menurut Undang-Undang 32 tahun 2004 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus

sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah dimaksudkan pemerintah daerah dapat mengoptimalkan potensi-potensi daerah yang ada dalam mensejahterakan masyarakat dan meningkatkan pembangunan daerah yang tidak lepas dari pengawasan pemerintah pusat.

Pelaksanaan Otonomi Daerah merupakan sebagian dari cita-cita reformasi untuk mewujudkan pemerintahan yang berorientasi kepada politik desentralisasi. Pelaksanaan otonomi daerah juga dapat dilacak dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang menjelaskan bahwa ada dua nilai dasar berkenaan dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, yaitu Nilai Unitaris, yang diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat negara dan Nilai Dasar Desentralisasi Teritorial, dari isi dan jiwa pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya sebagaimana tersebut di atas maka jelaslah bahwa Pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan politik desentralisasi dan dekonsentrasi di bidang ketatanegaraan. (Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 ayat 2)

Otonomi daerah adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Melalui aspirasi dan partisipasi masyarakat dalam perencanaan sampai dengan pengawasan akan lebih mudah mengembangkan sumber daya lokal secara optimal. Pemerintahan demokratis yang dijalankan Indonesia dilaksanakan oleh beberapa instansi atau lembaga yang masing-masing diberikan tugas atau kekuasaan yang bertujuan

agar kekuasaan tidak terpusat pada satu tangan saja (otoriter). Dalam hal tugas atau kekuasaan, rakyat mempunyai peran serta dalam menentukan suatu keputusan demi hajat hidup orang banyak. Salah satu ciri dari negara yang menganut paham demokratis adalah adanya pembagian kekuasaan dalam menjalankan kekuasaan.

Indonesia menganut sistem pembagian kekuasaan yang dipengaruhi besar oleh pikiran-pikiran falsafah terutama oleh filsuf John Lock dan Montesquieu. John Lock dalam buku Ismail Suny (1985 : 20) memisahkan kekuasaan dalam tiap-tiap negara kedalam kekuasaan legislatif (kekuasaan membuat undang-undang) dan juga kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang). Kedua kekuasaan tersebut antara eksekutif dan juga yudikatif harus dipisahkan. Selain itu setiap negara mempunyai kekuasaan-kekuasaan yang lain yang disebut juga kekuasaan federatif. Setengah abad kemudian seorang filsuf yang bernama Montesquieu dalam bukunya yang berjudul "*L'Esprit des Lois*" menyempurnakan bahwa didalam setiap pemerintahan terdapat tiga jenis kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Menurutnya ketiga kekuasaan ini harus dipisah satu sama lainnya.

Prof. Jennings membicarakan lebih lanjut tentang "Pemisahan Kekuasaan" dan membaginya kedalam dua pengertian yaitu pemisahan kekuasaan materil dan juga pemisahan kekuasaan dalam arti formil. Pemisahan kekuasaan materil adalah pemisahan kekuasaan dalam arti pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas atau fungsi kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan dalam tiga bagian (eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Sedangkan yang dimaksud dengan

pemisahan kekuasaan dalam arti formal adalah bila pembagian kekuasaan (eksekutif, legislatif dan yudikatif) tidak dipertahankan dengan tegas. (Sir Ivor Jennings, 1956 : 267).

Sistem ketatanegaraan Indonesia tidak menganut suatu sistem negara manapun, Seperti yang dikatakan Ismail Suny dalam bukunya yang berjudul Pembagian Kekuasaan Negara (1978 : 21) bahwa Indonesia menganut sistem pembagian kekuasaan, bukan pemisahan kekuasaan sesuai konstitusi negara yang menjelaskan bahwa tidak adanya pemisahan kekuasaan negara, namun tidak terlepas dari ajaran *Trias Politica*. *Trias Politica* adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan sebaiknya tidak diserahkan kepada orang-orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh orang yang berkuasa sehingga hak asasi warga negara tetap terjamin dan tidak terjadi kesewenang-wenangan dari para penguasa. Namun pada tanggal 5 Juli 1959 Indonesia meninggalkan *Trias Politica* dan kembali kepada konstituen yaitu Undang-Undang Dasar 1945.

Sistem parlementer dianut konsep pembagian kekuasaan sehingga pemerintah dilibatkan dalam pembahasan sebuah rancangan undang-undang. Misalnya dalam hal pembentukan undang-undang yang merupakan fungsi legislasi maka kepala pemerintahan dapat terlibat. Mekanisme *check and balance* (sistem pengawasan dan keseimbangan) dianggap sebagai landasan teoritik yang memperbolehkan adanya keterlibatan kewenangan antar lembaga Negara. *Check and balance* dapat menghubungkan lembaga-lembaga atau organ-organ agar dapat saling mengawasi, saling menguji sehingga masing-masing lembaga/organ tidak dapat melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan

sebelumnya sehingga terjadi keseimbangan dalam menghasilkan sebuah keputusan atau kebijakan.

*Check and balance* merupakan sistem dimana setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya dengan harapan bahwa masing-masing kekuasaan tidak saling melampaui batas kekuasaannya. Adanya prinsip *checks and balances* ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.

Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa kekuasaan negara dipisahkan, dan masing-masing kekuasaan negara tersebut pelaksanaannya diserahkan kepada suatu alat perlengkapan negara. Susunan organisasi negara adalah alat-alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 baik baik sebelum maupun sesudah perubahan. Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 lembaga-lembaga negara tersebut diklasifikasikan, yaitu MPR adalah lembaga tertinggi negara, sedangkan lembaga-lembaga kenegaraan lainnya seperti presiden, DPR, BPK, DPA dan MA disebut sebagai lembaga tinggi negara. Secara institusional, lembaga-lembaga negara merupakan lembaga kenegaraan yang berdiri sendiri yang satu tidak merupakan bagian dari yang lain. Akan tetapi, dalam menjalankan kekuasaan atau wewenangnya, lembaga negara tidak terlepas atau terpisah secara mutlak dengan lembaga negara lain, hal itu menunjukkan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 tidak menganut doktrin pemisahan kekuasaan.

Praktek penyelenggaraannya, pemerintahan daerah mampu menyusun dan melaksanakan mekanisme dalam menjalankan esensi otonomi daerah. Posisi eksekutif diduduki oleh kepala daerah atau kepala wilayah bersamaan dengan dinas-dinas terkait, sedangkan posisi legislatif diduduki oleh DPRD. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yakni DPRD adalah sebagai penyelenggara pemerintah daerah yang berkedudukan sebagai mitra dari pemerintah daerah. Kepala daerah dan dinas-dinas terkait merupakan pihak eksekutif. Pihak eksekutif mempunyai tugas yang diberikan oleh pemerintah pusat. DPRD berkedudukan sebagai pihak legislatif. Eksekutif dan legislatif merupakan suatu mitra kerja yang berwenang dalam merumuskan suatu kebijakan atau bahkan suatu produk hukum. Hal tersebut merupakan salah satu penerapan pelaksanaan demokratisasi. Eksekutif daerah dan juga legislatif daerah mempunyai kekuasaan, fungsi dan peran masing-masing. Sesuai dengan konsep *Trias Politica* namun antar kedua pihak tersebut dipisah-pisahkan namun dalam pelaksanaannya masih ada hubungan *check and balance* sehingga eksekutif dan legislatif dapat saling mengontrol antara satu sama lain.

Awal kemerdekaan memang kedudukan DPRD sendiri sangat lemah, DPRD hanya berwenang memilih badan eksekutif dan bernama Badan Perwakilan Daerah (BPRD) yang diketuai oleh kepala daerah (Nurul Aini, 2004 : 135-154). Namun setelah diterbitkannya Undang-Undang Dasar Nomor 29 Tahun 1999 barulah kedudukan, kewenangan dan fungsi DPRD terangkai sangat pesat. Ditambah lagi adanya penyempurnaan dengan diterbitkannya Undang-

Undang Nomor 32 Tahun 2004. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 membuat hak-hak khusus yang dimiliki oleh DPRD, hak-hak tersebut antara lain adalah hak interpelasi, hak angket, hak mengadakan perubahan atas RAPERDA, hak resolusi, hak mengajukan RAPERDA, dan hak menetapkan peraturan tata tertib.

Pembentukan peraturan daerah eksekutif dan legislatif duduk bersama-sama dalam proses tersebut. Eksekutif dan legislatif mempunyai kedudukan yang sama agar lebih mudah untuk menjalin kerjasama yang serasi dalam kemitraan dan menggunakan sistem *check and balance* agar dapat saling mengontrol dan mengawasi antara satu sama lain. Pihak legislatif juga menyampaikan aspirasi masyarakat setempat karena pihak legislatif yaitu DPRD merupakan suatu wadah dalam penyampaian atau penampung aspirasi masyarakat. Pemerintah pusat dalam hal ini tidak terkait atau tidak campur tangan dalam pembuatan keputusan itu, karena pemerintah daerah telah diberikan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) kecuali urusan pertahanan dan keamanan, urusan moneter, urusan agama, urusan peradilan dan juga urusan luar negeri.

Kabupaten Lampung Selatan merupakan salah satu daerah yang otonom di Provinsi Lampung. Kabupaten Lampung Selatan merupakan serambi pulau Sumatera karena letaknya strategis berada di bagian paling Selatan Pulau Sumatera. Posisi ini menyebabkan Kabupaten Lampung Selatan menjadi pintu gerbang dalam perekonomian yang ditunjang dengan adanya Pelabuhan Bakauheni. Bakauheni merupakan pintu perekonomian utama yang menghubungkan langsung dengan Pelabuhan Merak yang berada di wilayah

Pulau Jawa. Lampung Selatan juga banyak memiliki tempat hiburan yang dapat menunjang perekonomian daerahnya. Untuk mengaturnya diperlukan sikap pemerintah agar dapat mengawasi dan memanfaatkan tempat hiburan yang ada guna menciptakan kesejahteraan masyarakatnya.

Pemerintahan Kabupaten Lampung Selatan pada periode sekarang dipimpin oleh H. Rycko Menoza SZP, SE., SH., MBA yang menjabat sejak tahun 2009 sampai dengan sekarang. Pada tahun 2011 pemerintah Kabupaten Lampung Selatan telah menghasilkan kurang lebih 19 produk hukum. Adapun daftar ke-19 Produk Hukum Pemerintah Daerah Lampung Selatan tahun 2011 antara lain seperti yang diterangkan oleh tabel berikut :

Tabel 1 : Produk Hukum Pemerintah Daerah Lampung Selatan tahun 2011

No.	Nama	Tentang
1.	PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMPUNG SELATAN NOMOR 14 TAHUN 2011	RETRIBUSI IZIN GANGGUAN
2.	PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMPUNG SELATAN NOMOR 13 TAHUN 2011	RETRIBUSI IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN
3.	PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMPUNG SELATAN NOMOR 12 TAHUN 2011	PAJAK MINERAL BUKAN LOGAM DAN BATUAN
4.	PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMPUNG SELATAN NOMOR TAHUN 2011	RETRIBUSI PELAYANAN KEPELABUHANAN
5.	PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMPUNG SELATAN NOMOR 19 TAHUN 2011	RETRIBUSI IZIN TRAYEK
6.	PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMPUNG SELATAN NOMOR 10 TAHUN 2011	PAJAK PARKIR
7.	PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMPUNG SELATAN NOMOR 15 TAHUN 2011	RETRIBUSI PELAYANAN KESEHATAN
8.	PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMPUNG SELATAN NOMOR 11 TAHUN 2011	PAJAK SARANG BURUNG WALET
9.	PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMPUNG SELATAN NOMOR 18 TAHUN 2011	RETRIBUSI PENYEDIAAN DAN/ATAU PENYEDOTAN KAKUS
10.	PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMPUNG SELATAN NOMOR 17 TAHUN 2011	RETRIBUSI PELAYANAN PERSAMPAHAN/KEBERSIHAN
11.	PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMPUNG SELATAN NOMOR 16 TAHUN 2011	RETRIBUSI PELAYANAN PASAR
12.	PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMPUNG SELATAN NOMOR 09 TAHUN 2011	PAJAK REKLAME
13.	PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMPUNG SELATAN NOMOR 06 TAHUN 2011	PAJAK RESTORAN
14.	PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMPUNG SELATAN NOMOR 04 TAHUN 2011	PAJAK PENERANGAN JALAN
15.	PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMPUNG SELATAN NOMOR 03 TAHUN 2011	PAJAK BUMI DAN BANGUNAN PERDESAAN DAN PERKOTAAN
16.	PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMPUNG SELATAN NOMOR 08 TAHUN 2011	PAJAK HOTEL
17.	<b>PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMPUNG SELATAN NOMOR 07 TAHUN 2011</b>	<b>PAJAK HIBURAN</b>
18.	PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMPUNG SELATAN NOMOR 05 TAHUN 2011	PAJAK AIR TANAH
19.	PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMPUNG SELATAN NOMOR 02 TAHUN 2011	BEA PEROLEHAN HAK ATAS TANAH DAN BANGUNAN

Sumber : <http://lampungselatankab.go.id/?q=produk.hukum>

Pembuatan peraturan daerah terutama tentang Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan tentang Pajak Hiburan, pihak eksekutif daerah dan legislatif daerah harus menciptakan suatu hubungan kemitraan yang baik dan juga harus menggunakan prinsip *check and balance* agar tercipta suatu hubungan yang baik. DPRD mempunyai kedudukan yang tidak kalah penting dengan pihak eksekutif dalam pembuatan sebuah peraturan. Namun pada kenyataan yang penulis temui pada pra riset (14 Mei 2012) bahwa seringkali kedudukan eksekutif mengalahkan kedudukan legislatif atau dengan kata lain eksekutif memiliki peran yang lebih besar (dominan) dibandingkan dengan pihak legislatif terutama dalam merancang sebuah keputusan. Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambrong (1995 : 131) mengatakan bahwa peran DPRD (legislatif) tidak seperti yang diharapkan (melemah), terdapat banyak faktor yang melatarbelakangi lemahnya kedudukan DPRD sehingga lembaga eksekutif ini tidak sepenuhnya dapat menjalankan fungsinya.

Pajak merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang diandalkan oleh pemerintah dalam pembangunan nasional, oleh karena itu sektor pajak perlu mendapat perhatian dan penanganan yang baik serta kebijaksanaan maupun pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perpajakan yang telah ditetapkan. Dalam melaksanakan, mengatur dan menurus rumah tangganya, pemerintah daerah berkewajiban untuk menggali semua potensi yang ada dan memanfaatkan segenap kemampuannya berupaya mencukupi semua kebutuhannya, serta menghimpun dana yang cukup guna membiayai pembangunan daerah.

Pajak hiburan adalah pajak atas penyelenggaraan hiburan yang meliputi semua jenis pertunjukan, permainan, permainan ketangkasan, dan/atau keramaian dengan nama dan bentuk apapun, yang ditonton atau dinikmati oleh setiap orang dengan dipungut bayaran, tidak termasuk penggunaan fasilitas untuk berolah raga (Darwin, 2010 : 120). Hiburan adalah semua jenis pertunjukan, permainan, permainan ketangkasan, atau keramaian dengan nama dan bentuk apapun yang ditonton atau dinikmati oleh setiap orang dengan dipungut bayaran.

Kabupaten Lampung Selatan memiliki banyak sekali tempat-tempat hiburan yang dapat dipungut bea pajaknya. Salah satu contohnya adalah Krakatoa Nirwana Resort, kawasan ini mempunyai diskotik, karaoke, arena olah raga dan lain sebagainya. Dengan memperhatikan hal tersebut Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan dalam mengurus dan menyelenggarakan urusan-urusan yang menyangkut bidang-bidang pendapatan daerah sangat memerlukan keberadaan Dinas Pendapatan Daerah sebagai instansi pemerintah yang dapat membantu pelaksanaan pembangunan daerah. Pajak Daerah memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah hal ini dapat dilihat dari jumlah APBD Kabupaten Lampung Selatan seperti yang ada pada tabel di bawah ini :

Tabel 2 : Anggaran Pajak Daerah Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2011

No.	Jenis Pajak	APBD tahun 2011
1.	Pajak Air Bawah Tanah	250,000,000.00
2.	Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan	2,708,373,000.00
<b>3.</b>	<b>Pajak Hiburan</b>	<b>30,000,000.00</b>
4.	Pajak Hotel	60,000,000.00
5.	Pajak Penerangan Jalan	8,800,000,000.00
6.	Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C	1,500,000,000.00
7.	Pajak Reklame	435,500,000.00
8.	Pajak Restoran	662,500,000.00

Sumber : <http://lampungselatankab.go.id/?q=APBD>

Menurut harian online SIGAP, dalam kebijakan umum anggaran (KUA) dan prioritas pelafon anggaran sementara (PPAS) APBD Lamsel tahun 2011 target PAD yang dipatok Pemkab sebesar Rp 37.886.861.750. Jumlah target PAD itu dihasilkan dari empat item pendapatan antara lain pajak daerah sebesar Rp 8.902.000.000 retribusi daerah Rp 21.723.922.750 hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan Rp 3.635.700.000 dan PAD lainnya yang sah sebesar Rp 3.625.239.000. Sedangkan pajak hiburan sendiri dianggarkan menyumbang sebesar Rp 30.000.000.

Melihat dari kecilnya kontribusi pajak hiburan tersebut pemerintah daerah Kabupaten Lampung Selatan segera membuat suatu peraturan yang berkaitan dengan pajak hiburan dengan tujuan untuk meningkatkan pemerolehan dana pajak hiburan yang nantinya akan berpengaruh terhadap penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Adapun objek pajak yang dipungut dari

Pajak Hiburan adalah jasa penyelenggaraan Hiburan dengan dipungut bayaran. Hiburan yang dimaksudkan adalah berupa :

- Tontonan film,
- Pagelaran kesenian musik, tari dan/atau busana,
- Kontes kecantikan, binaraga, dan sejenisnya,
- Pameran,
- Diskotik, karaoke, klab malam, dan sejenisnya
- Sirkus, akrobat, dan sulap,
- Permainan bilyar, golf, dan boling,
- Pacuan kuda, kendaraan bermotor, dan permainan ketangkasan,
- Panti pijat, refleksi, mandi uap/*spa*, dan pusat kebugaran
- Pertandingan olahraga.

Subjek pajak hiburan yang dimaksudkan adalah orang pribadi atau Badan yang menikmati hiburan tersebut. Sedangkan wajib Pajak Hiburan adalah orang pribadi ataupun Badan yang menyelenggarakan Hiburan tersebut. Berdasar pemaparan di atas penulis tertarik untuk mengadakan penelitian lebih lanjut mengenai hubungan yang terjalin antara eksekutif dengan legislatif Kabupaten Lampung Selatan dalam proses pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pajak Hiburan.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dari latar belakang tersebut, maka yang menjadi rumusan masalah pada penelitian ini adalah: “ Bagaimana Pola Hubungan Eksekutif Daerah dengan Legislatif Daerah Kabupaten Lampung Selatan dalam Perumusan Pembuatan Peraturan Daerah tentang Pajak Hiburan Tahun 2011”

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Pola Hubungan Eksekutif Daerah dengan Legislatif Daerah dalam Proses Perumusan Pembuatan Peraturan Daerah tentang Pajak Hiburan Tahun 2011.

## **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis, penelitian ini dapat menambah khasanah pengetahuan mengenai pola hubungan eksekutif daerah dengan legislatif daerah dalam perumusan pembuatan peraturan daerah tentang Pajak Hiburan.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat membantu masyarakat dalam mengetahui hubungan eksekutif daerah dengan legislatif daerah.