

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Negara Indonesia adalah suatu Negara yang sedang membangun, sejalan dengan itu Pemerintah berusaha meningkatkan pembangunan di segala bidang. Pembangunan di segala bidang tersebut merupakan suatu kegiatan yang penting artinya Sebagai usaha untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional, Sebagaimana tercantum di dalam ketetapan Nomor II/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang berbunyi :

*“Pembangunan nasional yang bertujuan sebagaimana ditegaskan dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945 di wujudkan melalui pelaksanaan penyelenggaraan Negara yang berkedaulatan rakyat dan demokratis dengan menguatamakan persatuan dan keatuan bangsa , Berdasarkan Pancasila dan Undang- undang Dasar 1945. penyelenggaraan Negara dilaksanakan melalui pembangunan nasioanal dalam segala aspek kehidupan bangsa , oleh penyelenggaraan Negara , yaitu lembaga tertinggi dan lembaga tinggi Negara bersama- sama segenap rakyat Indonesia di seluruh wilayah Negara republic Indonesia “.*<sup>1</sup>

Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang terdiri dari berbagai kepulauan yang memiliki keanekaragaman budaya, Menurut pasal 18 ,penerapan asas desentralisasi yaitu pembagian kekuasaan pada daerah, kekuasaan tidak sepenuhnya di pegang oleh Pemerintah pusat . Tetapi sebagian di berikan oleh Pemerintah daerah dalam mengatur rumah tangganya sendiri.dengan adanya system desentralisasi muncullah daerah otonom. Otonomi daerah di setiap wilayah di Indonesia di maksudkan agar daerah dapat menyelenggarakan

---

<sup>1</sup> Undang-undang Nomor II/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN)

Pemerintahannya sendiri yang pengaturannya sesuai dengan Undang-undang..

Dalam pengaturannya tentang pembagian daerah tercantum dalam pasal 18 UUD yang berbunyi :

*"Pembagian daerah atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya di tetapkan dalam dengan Undang-undang , dengan memandang dan meengingati dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan Negara , dan hak- hak asal-usul dalam daerah – daerah yang bersifat istimewa".*

Kesimpulan yang dapat ditarik dari pasal 18 beserta penjelasannya tersebut adalah:

1. Wilayah Indonesia di bagi kedalam daerah–daerah , baik daerah yang bersifat otonom ataupun bersifat administratif.
2. Daerah- daerah itu mempunyai pemerintahan,
3. Pembagian wilayah seperti termaksud adalah bentuk susunan pemerintahannya di tetapkan dengan atau asas kuasa undang- undang.
4. Dalam pembentukan daerah daerah itu, terutama daerah-daerah otonom dan dalam menentukan susunan pemerintahannya harus diingat dasar permusyawaratannya dalam system pemerintahan Negara dan hak- hak asal- usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.<sup>2</sup>

Pasal 18 merupakan suatu landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan meberikan kewenangan yang luas , nyata dan bertanggung jawab kepada daerah sebagaimana yang tertuang dalam ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah, bahwa penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas dan nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan

dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional yang berkeadilan serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan berkeadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.<sup>3</sup>

Dalam Undang –undang yang baru mengenai Pemerintahan daerah yaitu dalam Undang- undang No 32 Tahun 2004 Tahun 2006 menyebutkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amananat UUD 1945, Pemerintah daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Menurut azas otonomi daerah dan tugas pembantuan di arahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam Negara Republik Indonesia..

Dalam Undang-undang No 33 tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah menuntut agar aparatur Pemerintah di daerah mempersiapkan diri memasuki suasana baru dengan paradigma baru untuk melaksanakan tugas- tugas pelayanan kepada masyarakat dan pengabdianya kepada Negara dan bangsa . Untuk itu kedua Undang –undang tersebut hendaknya di jadikan sebagai peluang, khususnya dalam menetapkan kebijakan akan semakin meluas. Dengan adanya Undang-undang itu, Pemerintah

---

<sup>3</sup> Deddy Supriyadi Bratakusumah, Ph. D., Dadang Solihin, MA, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2001, Hal. 1

daerah di berikan keleluasaan yang semaksimal mungkin dalam menggali potensi daerahnya.

Keuangan daerah sering menjadi suatu masalah yang cukup pelik bagi suatu daerah dalam era otonomi yang pengaturan dan penyelenggaraan pemerintahan daerahnya tergantung dari kemampuan daerah dalam menggali potensi daerah. Hal ini jelas dengan di berlakukannya daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri atau daerah otonom yang pelaksanaannya diatur dalam Undang-Undang 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah.. Di dalam penyelenggaraan Pemerintahan daerah, menurut pasal 21 daerah mempunyai hak dan kewajiban dalam menyelenggarakan otonomi yaitu dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahannya, memilih pemimpin, mengelola aparatur daerah, mengelola kekayaan daerah, memungut pajak daerah dan retribusi daerah, mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah, mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah dan mendapatkan hak lainnya yang di atur dalam peraturan peundang-undangan.<sup>4</sup> Disamping mendapatkan hak untuk mengatur segala urusan penyelenggaraan di daerah, baik dari segi pengaturan keuangan daerah dan penyelenggaraan Pemerintahan dan pengaturan di segala hal yang ada di daerah, Pemerintah daerah juga mempunyai kewajiban sebagai daerah otonom, kewajiban yang paling mendasar salah satunya adalah menciptakan fasilitas pelayan publik atau umum, dan mengembangkan sumber yang ada di

---

<sup>4</sup> Undang-undang Otonomi daerah, Pasal 21, *Ukr dan Kewajiban Daerah*, 2004

daerah dengan menggali sumber- sumber potensi yang produktif.<sup>5</sup>

Pelaksanaan fungsi pemerintah dalam hal penyelenggaraan Pemerintahan dalam menciptakan pelayanan umum baik sarana fasilitas pelayanan umum tentunya dapat berjalan dengan baik dan optimal bila didukung keuangan daerah. Menyangkut permasalahan keuangan daerah tentunya tidak lepas dari penerimaan pendapatan daerah yang di hasilkan oleh potensi-potensi yang ada di daerah .Dalam hubungannya dengan dengan keuangan daerah, maka ketentuan yang mengaturnya pasal 6 UU No 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah yang berbunyi ;

1. Pendapatan Asli Daerah bersumber dari :
  - a. Pajak daerah
  - b. Retribusi daerah
  - c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang di pisahkan ; dan
  - d. Lain pendapatan asli daerah yang sah
2. Lain- lain PAD yang sah sebagaimana di maksud di atas adalah ;
  - a. Hasil penjualan-kekayaan daerah yang tidak di pisahkan
  - b. Jasa giro
  - c. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing ; dan
  - d. Komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan /atau pengadaan barang dan / atau jasa oleh daerah

Pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah atau instansi yang lebih tinggi dapat di bagi menjadi :

---

<sup>5</sup> Pasal 23 UU No 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

a. Pendapatan daerah tingkat I ialah ;

- 1) Sumbangan dari pemerintah
- 2) Sumbangan-sumbangan lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan .

b. Pendapatan daerah tingkat II yaitu ;

- 1) Sumbangan daerah dari Pemerintah pusat
- 2) Sumbangan-sumbangan dari daerah tingkat I
- 3) Sumbangan-sumbangan lain yang di atur dengan peraturan perundang-undangan

Dari bunyi ketentuan diatas, maka pendapatan daerah dapat di bedakan menjadi dua jenis yaitu pendapatan asli daerah dan pendapatan asli non daerah. Pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang di peroleh secara langsung oleh daerah dari potensi sumber daya yang ada di daerah tersebut. Sedangkan pendapatan non asli daerah adalah pendapatan-pendapatan lain yang bukan pendapatan asli daerah, misalnya bantuan pembangunan dari pemerintah pusat dan sebagainya.

Dalam penyelenggaraan tugas Pemerintahan, daerah memerlukan dana atau biaya, yang mana dalam hal ini penyelenggaraan Pemerintah daerah di biyai

- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang di pisahkan,
  - d. Lain-lain pad yang sah
2. Dana perimbangan
  3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Dalam kaitannya pemberian otonomi yang lebih besar kepada Daerah dalam merencanakan, menggali, mengelola dan menggunakan keuangan daerah sesuai dengan kondisi daerah, kemampuan pengelolaan PAD yang baik dengan menggali potensi-potensi yang ada di daerah sangat mempengaruhi fungsi penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pengelolaan sumber-sumber penerimaan daerah akan mempengaruhi tingkat pemasukan PAD, hal ini tentunya dapat memberikan kontribusi yang optimal kepada daerah.

Pada prinsipnya semakin besar sumbangan PAD kepada APBD akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat, sebaliknya rendahnya kemampuan daerah dalam PAD tentunya akan mempengaruhi fungsi pelaksanaan Pemerintahan yang kurang efektif terhadap pemberian pelayanan baik penyediaan fasilitas umum dan fasilitas-fasilitas penyelenggaraan pemerintahan. Ketidakmampuan yang di tunjukkan daerah lewat belum optimalnya menjalankan fungsi-fungsi Pemerintahan daerah tentunya menyebabkan ketergantungan kepada pusat. Dan juga menunjukkan besarnya pengendalian pusat terhadap seluruh kegiatan administrasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah .

Untuk itu daerah di tuntut untuk mampu membuat suatu implementasi kebijakan yang baik sehingga dapat mencari solusi terhadap peningkatan

Pendapatan asli daerah., Penyelenggaraan fungsi Pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan Pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dan mengacu kepada Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah pusat dan Pemerintahan daerah. dimana besarnya di sesuaikan dan di selaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan daerah. semua sumber yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang di serahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa; kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan Pemerintah yang di serahkan yaitu meliputi ;

- a. Kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah
- b. Hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah
- c. Dan dana perimbangan lainnya
- d. Hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan dengan peraturan tersebut , Dalam hal ini pada dasarnya pemerintah menerapkan prinsip “ uang mengikuti fungsi”<sup>6</sup>

Pelaksanaan otonomi akan berjalan bila daerah bersungguh-sungguh untuk menggali potensi di daerahnya sehingga dapat mengurangi ketergantungan daerah pada subsidi Pemerintah pusat maupun propinsi terutama untuk anggaran

---

<sup>6</sup> Undang-undang Otonomi daerah, Keuangan Daerah, 2004, hal. 162

rutinnya, Sehubungan itu maka daerah Kabupaten dan Kota di picu untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah yaitu meningkatkan Pendapatan asli daerahnya .

Daerah Kabupaten Pati termasuk daerah yang selalu melaksanakan pembangunan jangka waktu kedepan ,mengingat kemajuan zaman di sertai arus globalisasi yang menuntut daerah menciptakan suatu pelayanan dan penyelenggaraan Pemerintahan daerah yang tidak ketinggalan zaman. Untuk itu perlu adanya suatu pencapaian tujuan yang efektif dengan adanya sector keuangan daerah yang mencukupi kebutuhan daerah. Maka untuk itu Pemerintah daerah diharuskan mempunyai kebijakan dalam meningkatkan PAD yang dapat di implementasikan dalam jangka panjang atau kedepan demi pemenuhan kebutuhan daerah..

Keuangan daerah menjadi masalah yang sangat rumit bagi daerah- daerah yang memiliki PAD yang kecil karena akan berdampak bagi pelaksanaan operasional penyelenggaraan pemerintahan yang baik, dalam kaitannya dengan peningkatan PAD dalam kontribusinya terhadap APBD, Kabupaten Pati dalam penerimaan sumber-sumber PAD selama kurun waktu sejak tahun 2001-2006 mengalami kenaikan sebesar 26 %. Walaupun PAD Kabupaten Pati mengalami kenaikan tetapi dalam kontribusinya terhadap APBD masih terlalu kecil, hal inilah yang menjadi permasalahan yang cukup serius bagi Kabupaten Pati dalam menggali Potensi potensi yang ada di daerah.. Sebelum mengulas pada implementasi kebijakan dalam meningkatkan PAD, dalam kontribusinya terhadap APBD, ada baiknya kita melihat realisasi PAD dalam kontribusinya terhadap

APBD dalam kurun waktu 5 tahun terakhir, seperti terurai dalam table berikut ini ;

**Tabel 1.1**  
**KONTRIBUSI PAD TERHADAP APBD TAHUN 2002-2005**

TAHUN	PAD	APBD	PERSEN
2002	37.366.429.806,86	372.875.012.000,00	10%
2003	41.062.007.363,00	417.562.677.735,60	9,8%
2004	52.411.167.562,86	437.113.557.211,00	12%
2005	57.501.534,406,48	419.188.833.074,00	13,7%

( Sumber: Dinas Pendapatan Daerah kab. Pati 2002-2005 )

Melihat kontribusi PAD terhadap APBD Kabupaten Pati yang kecil perlu adanya implementasi kebijakan dalam meningkatkan PAD. Belum optimalnya Kontribusi PAD terhadap APBD tentunya tidak lepas dari sumber-sumber PAD yang ada di daerah Pati seperti pajak daerah dan retribusi daerah yang Pelaksanaanya belum optimal dalam hal meningkatkan sumber-sumber PAD .untuk itu perlu adanya suatu cara agar potensi-potensi yang ada di daerah Pati dalam masukannya terhadap PAD Kabupaten Pati dapat di tingkatkan agar keuangan daerah tidak terhantung dari pusat. Karena daerah bisa dikatakan otonomi bila daerah itu dapat mengatur penyelenggaraan Pemerintahan daerahnya sendiri. Adapun yang mempengaruhi pemasukan PAD dalam kontribusinya terhadap APBD bisa dilihat dari realisasi pemasukan sumber-sumber PAD yang ada di daerah kabupaten Pati seperti table di bawah ini

**Table 1.2**  
**LAPORAN KONTRIBUSI PAJAK DAERAH TERHADAP PAD TAHUN**  
**(2002-2005)**

TAHUN	Pajak daerah	PAD	PERSEN
2002	6.016.521.503,26	37.366.429.806,86	16,1%
2003	7.265.918.460,49	41.062.007.363,00	17,6%
2004	8.814.346.755,36	52.411.167.562,86	16,8%
2005	12.108,559,48	57.501.534,48	21%

( Sumber: Dinas Pendapatan Daerah kab. Pati 2002-2005 )

**Table 1.3**  
**KONTRIBUSI RETRIBUSI DAERAH TERHADAP PAD TAHUN**  
**(2002-2005)**

TAHUN	RETRIBUSI DAERAH	PAD	PERSEN
2002	20.967.267.804,60	37.366.429.806,86	56,1%
2003	26.180.649.522,00	41.062.007.363,00	63,7%
2004	30.420.817.111,00	52.411.167.562,86	58%
2005	33.184.697.745,00	57.501.534,48	57,7%

( Sumber: Dinas Pendapatan Daerah kab. Pati 2002-2005 )

**Table 1.4**  
**KONTRIBUSI PERUSDA TERHADAP PAD**

TAHUN	PERUSDA	PAD	PERSEN
2002	395.935.022,00	37.366.429.806,86	1%
2003	515.567.029,60	41.062.007.363,00	1,2%
2004	532.656.965,00	52.411.167.562,86	1%
2005	4.383.540.465,00	57.501.534,48	7,6%

( Sumber: Dinas Pendapatan Daerah kab. Pati 2002-2005 )

**Table 1.5**  
**KONTRIBUSI PAD YANG SAH TAHUN 2002-2005**

TAHUN	PAD YANG SAH	PAD	PERSEN
2002	9.986.705.477,00	37.366.429.806,86	26,7%
2003	7.003.867.350,00	41.062.007.363,00	17%
2004	12.643.346.731,50	52.411.167.562,86	24,1%
2005	7.824.737.059,00	57.501.534,48	13,6%

( Sumber: Dinas Pendapatan Daerah kab. Pati 2002-2005 )

Kurangnya pemasukan PAD dari sumber-sumber yang ada di daerah Kabuapten Pati menyebabkan kontribusi PAD terhadap APBD relative kecil ,hal ini tentunya menyebabkan ketergantungan bantuan terhadap Pemerintah pusat dalam penyelenggaraan Pemerintahan daerah, dari sumber-sumber PAD yang ada di daerah Pati dilihat persentase dari tahun ketahun mulai dari pajak daerah, retribusi daerah mengalami kenaikan, bila dilihat dari table di atas. Namun dari hasil perusda masih relative kecil dalam kontribusinya terhadap PAD hal ini disebabkan karena belum optimalnya pengalihan potensi yang ada dalam

menyikapi beban operasional yang di tanggung Perusda seperti contoh PDAM dalam menyikapi beban operasional yang besar dari pada pemasukan.

Dalam menyikapi pengelolaan keuangan daerah Pemerintah daerah kabupaten Pati juga memperkuat kebijakan-kebijakan pengaturan keuangan dengan berbagai Perda antara lain seperti UU No 34 tahun 2000 tentang pajak daerah dan retribusi daerah dan PP No 104 tahun 2000 tentang dana perimbangan dan PP no 107 tahun 2000 tentang pinjaman daerah.

Permasalahan yang timbul dalam pengelolaan keuangan daerah antara lain;

1. PAD yang masih rendah sehingga kontribusinya relative kecil di bandingkan anggaran daerah .
2. belum optimalnya pemanfaatan asset-asset daerah

Belum optimalnya penanganan masalah pajak dikarenakan terdapat suatu permasalahan yang menghambat peningkatan kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah terhadap PAD antara lain ;

1. Adanya wajib pajak atau wajib retribusi yang belum terjaring
2. Kurangnya kesadaran masyarakat akan arti pentingnya pajak dan retribusi pajak bagi pembangunan kabupaten Pati.
3. Eforia reformasi, masyarakat cenderung mengabaikan kewajiban untuk membayar pajak maupun retribusi
4. Sanksi belum dilaksanakan secara optimal.

Melihat permasalahan yang timbul dalam pengelolaan keuangan daerah serta dari sumber-sumber PAD yang masih belum mendukung dalam upaya peningkatan PAD Kabupaten Pati tentunya berpengaruh terhadap keuangan

daerah. Untuk itu Pemerintah Daerah dituntut untuk membuat suatu implementasi kebijakan dalam meningkatkan PAD yang kontribusinya masih relative kecil terhadap APBD .Adapun implementasi kebijakan yang diambil dalam upaya peningkatan PAD adalah

1. Meningkatkan PAD melalui intensifikasi dan ekstensifikasi pajak dan retribusi daerah.
2. Optimalisasi asset-asset daerah

Melihat kebijakan-kebijakan yang diambil dalam meningkatkan PAD, apakah kebijakan yang diambil dapat diimplementasikan dengan baik dalam

## B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan judul dan latar belakang diatas maka penulis akan mengemukakan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi kebijakan Pemerintah Daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah tahun 2004-2005 ?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah dalam meningkatkan PAD tahun 2004-2005 ?

## C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

### 1. Tujuan Penelitian

Dengan melihat Perumusan masalah diatas maka penyusun menggunakan metode penelitian deskriptif untuk memudahkan tujuan dalam , melakukan penelitian .

Tujuan penelitian sosial dikemukakan oleh Sofian Effendi sebagai berikut:

*“Tujuan penelitian social adalah menerangkan suatu fenomena social. Untuk menerangkan fenomena tersebut peneliti memerlukan dua instrument yaitu logika dan observasi atas fakta-fakta.”<sup>7</sup>*

Tujuan penelitian yang di maksudkan untuk mengetahui bagaimana Implementasi kebijakan strategi Pemerintah Kabupaten Pati dalam meningkatkan Pendapatan Asli daerahnya..

---

<sup>7</sup> Sofian Effendi: *Metode Penelitian Sosial, Dasar Penelitian dan Kecondongan UGM*

## 2. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan menjadikan acuan dan masukan bagi Dipenda kabupaten Pati dalam Mengimplementasikan kebijakan pengelolaan keuangan daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dan mengurangi ketergantungan pada Pemerintah pusat.

### D. KERANGKA DASAR TEORI

Kerangka dasar teori menggambarkan dari teori mana suatu problem riset berasal atau dari teori mana teori itu dikaitkan . Menurut Sofian Effendi teori itu adalah:

*“Rangkaian kata-kata yang logis dari proposisi atau lebih dan merupakan informasi ilmiah yang di peroleh dari dengan abstraksi pengertian-pengertian maupun hubungan proposisi”.*<sup>8</sup>

Sedangkan Menurut Pendapat Masri Singaribuan mengatakan sebagai berikut :

*“Teori adalah serangkaian konsep,definisi dan proporsi yang saling berkaitan dan tujuan untuk memberikan gambaran yang sistematis tentang suatu fenomena . Gambaran sistematis itu dijabarkan dengan menghubungkan variable satu dengan yang lain dengan menjelaskan fenomena”.*<sup>9</sup>

Berdasarkan definisi tentang teori tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa teori adalah suatu gagasan konsep, definisi, proporsi yang saling berkaitan satu sama lain yang memberi gambaran antara variable satu dengan variable yang lain dengan tujuan untuk menjelaskan fenomena tersebut.. Untuk memperoleh apa

---

<sup>8</sup> Ibid, hal 10

<sup>9</sup> Masri Singaribuan, *Dasar-dasar Penelitian Survei*, LPPES, Jakarta, 1993, Hal. 25

yang di maksud berikut ini di uraikan pengertian-pengertian dan penjelasan – penjelasan yang berkaitan dengan variable-variable penelitian.

Kerangka teori yang akan diuraikan akan memberi gambaran dalam menganalisa data tentang Implementasi kebijakan strategi Pemerintah Kabupaten Pati dalam meningkatkan PAD.

a. Adapun Teori –teorinya sebagai berikut :

### 1. Implementasi Kebijakan

a. Pengertian implementasi kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan public, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivet atau turunan dari kebijakan public.<sup>10</sup>

Salah satu tahap dalam penyusunan kebijakan public adalah implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap dari keseluruhan proses kebijakan public, mulai dari perencanaan sampai pada evaluasi .

---

<sup>10</sup> Riant Nugroho, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, PT Elex Media Komputindo, 2003, Hal 162

Menurut Udoji tahap implementasi merupakan tahap yang penting bahkan jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan itu sendiri. Suatu kebijakan hanya akan merupakan rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak dapat di implementasikan<sup>11</sup>.

Implementasi di maksudkan untuk mencapai tujuan kebijakan yang membawa konsekuensi langsung kepada masyarakat yang terkena kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan jembatan dalam suatu proses besar yang akan menghubungkan suatu tujuan dengan hasil dari tindakan yang di lakukan. Asumsi tersebut di poerkuat dengan definisi yang di ajukan oleh Cleaves dari Grindle yang menyatakan bahwa “ imlpementasi merupakan sebuah proses gerakan menuju tujuan kebijakan dengan melalui tindakan –tindakan administrative dan politis.<sup>12</sup>

Pembahasan implementasi kebijakan bukan hanya membicarakan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kepada prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran Birokrasi tetapi juga menyangkut konflik, keputusan dari siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Dalam proses imlementasi juga di perlukan koordinasi antara beberapa unsur organisasi dalam mencapai tujuan, hal ini di sebabkan karena implementasi berkaitan dengan usaha untuk menentukan apakah suatu organisasi dapat membawa orang-orang dan barang secara bersama di

---

<sup>11</sup> Solochin Abdul Wahab , *.Analisis Kebijakan dari Formulasi Keimplementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta , 1991 Hal. 45

dalam suatu unit kesatuan organisasi yang di tetapkan.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang paling sulit dilakukan, sehingga untuk mewujudkan proses implementasi kebijakan dengan baik bukanlah pekerjaan yang mudah. Kesulitan dalam implementasi juga seringkali di sebabkan adanya perbedaan kepentingan pada masing-masing jenjang pemerintahan, antara daerah kabupaten atau kota dan daerah propinsi. Dalam usaha memahami pelaksanaan kebijakan perlu diidentifikasi mengenai factor-faktor yang akan mempengaruhi proses pelaksanaan kebijakan. Implementasi kebijakan banyak di tentukan oleh para pelaksana dan prosedur implementasi dalam organisasi. di samping itu implementasi kebijakan banyak pula di pengaruhi oleh isi muatan kebijakan dan konteks politik atau karakteristik rezim atau system politik atau lingkungan organisasi yang dapat menjadi factor-faktor pendukung maupun penghambat pelaksanaan kebijakan itu.

Pelaksanaan atau implementasi kebijakan dalam konteks manajemen berada di dalam kerangka *Organizing- leading-controlling* jadi ketika kebijakan itu sudah di buat, maka tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan, melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut. secara rinci kegiatan di dalam manajemen implementasi kebijakan dapat di susun sebagai berikut :<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> ... ..

**Tabel 1.6**  
**Kegiatan Di Dalam Manajemen Implementasi Kebijakan**

No	Tahap	Isu penting
1	Implementasi strategi (pra implementasi)	Menyesuaikan struktur dengan strategi
		Melembagakan strategi
		Mengperasioanakan strategi
		Menggunakan prosedur untuk memudahkan implementasi
2.	Pengorganisasian (organizing)	Desain organisasi dan struktur organisasi
		Pembagian pekerjaan dan desain pekerjaan
		Integrasi dan koordinasi
		Perekrutan dan penempatan sumberdaya manusia (recruiting and staffing)
		Hak, wewenang, dan kewajiban
		Pendelegasian (sentralisasi dan desentralisasi)
		Pengembangan kapasitas organisasi dan kapasitas sumberdaya manusia
budaya organisasi		
3	Pergerakan Dan kepemimpinan	Efektifitas kepemimpinan
		Motivasi
		Etika
		Mutu
		Kerjasama tim
		Komunikasi organisasi
		Negoisasi
4	Pengendalian	Desain pengendalian
		System informasi manajemen
		Pengendalian anggaran/ keuangan
		Audit

Sumber ;Riant nugroho D, kebijakan public, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi

#### Model- Model Implementasi Kebijakan

1. Model yang di kembangkan oleh van metter dan van Horn (1975) yang di sebut sebagai *a model of policy implementasion process* ( model proses implementasi kebijakan ). Implementasi akan di pengaruhi oleh di mensi kebijakan.;

- 1) Jumlah masing- masing perubahan yang akan di hasilkan
  - 2) Jangkauan kesepakatan terhadap tujuan di antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Dengan demikian tingkat keberhasilan implementasi akan lebih tinggi jika perubahan yang di kehendaki relative sedikit sementara kesepakatan terhadap tujuan terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan relatife tinggi.
2. Model yang di kembangkan oleh Daniel Majmanian dan paul A sabatiar yang di sebut *A framework for implementasion analisys* ( kerangka analisis implementasi).

Peran penting dari analisa implementasi kebijakan adalah mengidentifikasi variabel-variabel tersebut dapat dikategorikan sebagai berikut :

- 1) Mudah tidaknya masalah yang akan di kendalikan.
- 2) Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya .
- 3) Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap kesinambungan dukungan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.<sup>14</sup>

Untuk Melakukan Imlementasi Kebijakan Di Perlukan Beberapa Syarat :<sup>15</sup>

- a. Syarat pertama berkenaan dengan jaminan bahwa Kondisi eksternal yang di hadapi Oleh lembaga atau badan pelaksana tidak akan menimbulkan

---

<sup>14</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analisa Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara , Jakarta, 1997, Hal. 70-81.

<sup>15</sup> Riant Nugroho ,*Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2003, Hal. 171-174.

masalah yang besar.

- b. Syarat kedua adalah Apakah untuk melaksanakannya tersedia sumberdaya yang memadai, termasuk sumberdaya waktu. Gagasan ini sangat bijaksana karena berkenaan dengan feabilitas dari implementasi kebijakan . amandemen keempat UUD 45 menambahkan pasal 34 ayat (2-a ) yaitu Negara mengembangkan system jaminan social bagi seluruh rakyat' pasal ini sesuai dengan sila kelima pancasila yaitu keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia .namun demikian , kebijakan ini cukup sulit di implementasikan karena menggunakan asumsi Negara kesejahteraan yang berarti mengandaikan Negara memiliki sumber pendanaan yang cukup untuk menyongsong system jaminan social tersebut.
- c. Syarat yang ketiga apakah Perpaduan sumber-sumber yang di perlukan benar- benar ada.kebijakan public adalah kebijakan yang kompleks dan menyangkut impak yang luas .karena itu , implementasi kebijakan publik akan melibatkan berbagai sumber daya atau sumber actor.
- d. Syarat keempat Apakah kebijakan yang akan diimplementasikan di dasari hubungan kausal yang andal. Jadi prinsipnya adalah apakah kebijakan tersebut memang dapat menyelesaikan masalah yang hendak di tanggulangi. Dalam metdologi dapat di sederhanakan menjadi “ apakah jika X dilakukan akan terjadi Y.
- e. Syarat kelima adalah Seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi.asumsinya ,semakin sedikit hubungan “ sebab-akibat “ semakin

tinggi pula hasil yang di kehendaki oleh kebijakan tersebut dapat di capai.

- f. Syarat keenam adalah Apakah hubungan saling ketergantungan kecil. Asumsinya adalah jika hubungan saling ketergantungan tinggi, justru implementasi tidak akan dapat berjalan secara efektif apalagi jika kebijakannya adalah hubungan ketergantungan.
- g. Syarat ketujuh adalah Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan .

Menurut model Grindle keberhasilan implementasi kebijakan dapat di tentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan mencakup :

1. Kepentingan Yang Terpengaruhi Oleh Kebijakan.
2. Jenis Manfaat Yang Akan Di Hasilkan .
3. Derajat Perubahan Yang Diinginkan.
4. Kedudukan Pembuat Kebijakan.
5. Siapa Pelaksana Program.
6. Sumberdaya Yang Di Kerahkan.

Sementara itu konteks implementasinya adalah :

1. Kekuasaan , Kepentingan Dan Strategi Actor Yang Terlibat.
2. Karakteristik Lembaga Dan Penguasa .
3. Kepatuhan Dan Daya Tanggap.

#### b. Pengertian Kebijakan

Menurut Miftah Toha dalam arti luas *Policy* mempunyai dua aspek pokok:

- a. *Policy* merupakan *Practical social*, ia bukan even yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian sesuatu yang dihasilkan Pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan di pergunakan pula untuk kepentingan masyarakat..
- b. *Policy* adalah suatu peristiwa yang di timbulkan oleh, baik untuk mendamaikan "*claim*" dari pihak-pihak yang konflik, atau untuk menciptakan "*intensif*" bagi tindakan bersama bagi pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha tersebut..

Dari 2 (dua ) aspek pokok tersebut dapat disimpulkan bahwa *policy* pada suatu pihak dapat berbentuk suatu usaha yang kompleks dari suatu masyarakat ,dilain pihak *policy* merupakan teknik atau cara untuk mengatasi konflik dan menimbulkan intensif.<sup>16</sup>

Selain itu Carl J Frieddrick mengatakan *Policy* merupakan :

*"its is essential for the policy concept that there be a good obyektive or purpose "*.<sup>17</sup>

Artinya adalah : "Amat mendasar bagi kondep kebijakan terdapat suatu tujuan sasaran atau keinginan " .

Adapun *Publicy policy* , menurut David Easton dapat dirumuskan sebagai berikut :

---

<sup>16</sup> Miftah Toha, *Dimensi-dimensi Prima Ilmu dministrasi Negara*, Raja Wali Press, 1993, Hal. 57-5

<sup>17</sup> C.J Friedrick, *Man and His Government*, New York, Me Graw Hills, 1963, Hal. 70, daalm Thomas Ersie, *Understanding Publicy* , 1981, Hal. 2

*“Alokasi nilai yang otoritatif untuk seluruh masyarakat akan tetapi hanya Pemerintah yang dapat berbuat secara otoritatif untuk seluruh masyarakat dan semuanya yang dipilih oleh pemerintah untuk di kerjakan atau untuk tidak di kerjakan adalah hasil-hasil alokasi nilai tersebut”.*<sup>18</sup>

Dari beberapa pengertian kebijakan diatas dengan mengikuti paham kebijakan Negara, Pemerintah harus mengabdikan kepada kepentingan rakyat banyak atau masyarakat, maka dengan demikian penulis dapat menyimpulkan bahwa kebijakan adalah :

*“ Serangkaian tindakan yang di tetapkan dan dilakukan oleh pemerintah ,yang mempunyai tujuan atau orientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat” .*

#### **c. Proses Kebijakan**

Proses kebijakan adalah keseluruhan tindakan-tindakan yang dinamis sehubungan dengan Persiapan penentu pelaksanaan , penilaian dan pengendalian suatu kebijakan.<sup>19</sup>

Langkah-langkah dalam proses kebijakan adalah sebagai berikut;

##### **a. Perumusan Masalah Kebijakan**

Merupakan suatu proses, tercakup di dalamnya antara lain mengenai masalah (kebutuhan) masyarakat yang mendapat tanggapan Pemerintah untuk selanjutnya di tuangkan dalam kebijakan yang di gariskan

##### **b. Penyusunan agenda Pemerintah**

Menurut Coob dan Eldeer yang dikutip islamy mengartikan agenda

---

<sup>18</sup> David Easton, *The Political System*, New York Kopof, 1953, Hal. 129.

<sup>19</sup> Suranto, *Catatan Mata Kuliah Kebijakan Publik* ,Tanggal 2 Maret 2000

pemerintah sebagai serangkaian yang secara tegas membutuhkan pertimbangan hal-hal yang secara tegas membutuhkan pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan .

c. Pengesahan kebijakan

Menurut Anderson yang di kutip oleh Islamy biasanya diawali dengan kegiatan *percussion dan bargaining persuasioan* artinya sebagai usaha untuk menyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang sehingga mereka menerimanya sebagai milik sendiri. *Bargaining* diartikan sebagai suatu proses dimana dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur atau menyesuaikan setidak-tidaknya sebagai tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat di terima bersama tetapi tidak terlalu ideal bagi mereka.<sup>20</sup>

d. Pelaksanaan atau Implementasi

Merupakan suatu kebijakan yang memperkirakan bahwa pihak-pihak yang terlibat secara langsung mempunyai informasi yang perlu untuk dapat memainkan perannya yang baik, artinya para pelaksana kebijakan harus mengetahui maksud dan tujuan tersebut

e. Evaluasi kebijakan

Menurut Charles O. Jones di kutip dari Islamy, evaluasi kebijakan adalah suatu aktivitas yang di rancang untuk menilai hasil-hasil program Pemerintah yang mempunyai-perbedaan-perbedaan yang sangat penting

---

<sup>20</sup> Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi AKsara, 1991, hal, 85

dalam spesifikasi obyeknya, teknik pengukuran dan metode analisisnya.<sup>21</sup>

Adapun factor-faktor yang mempengaruhi Implementasi kebijakan dalam meningkatkan PAD adalah sebagai berikut ;

**a. Sumber Daya**

Aspek penting yang mendukung suatu kebijakan tidak lain adalah ketersediaannya sumber daya yang memadai, sumberdaya disini meliputi Sumber dana, sumberdaya manusia, dan sumber daya buatan.

Sumber daya merupakan variable yang sangat menentukan keberhasilan bagi implementasi kebijakan dalam meningkatkan PAD yang telah ditetapkan.

Indicator sumberdaya yang berpengaruh terhadap kinerja implementasi;

Sumber daya keuangan atau sumberdaya dana, sumberdaya manusia dan sumber daya buatan.

**b Struktur Birokrasi**

Standar prosedur pelayanan yang bersifat rutin dan memberikan kemungkinan pegawai publik untuk membuat keputusan setiap harinya tetapi hal ini sangat di perlukan untuk meningkatkan waktu dan juga kemampuan membawa prosedur yang di terapkan secara fleksibel pada organisasi yang kompleks dan berfungsi sebagai pengawas. untuk melaksanakan suatu kebijakan di perlukan sebagi fungsi dan tanggung jawab dari *policy maker* kepada unit-unit organisai dalam lingkungan intern.

Struktur birokrasi pada dasarnya suatu kebijakan melibatkan banyak pihak atau instansi terkait dalam melaksanakan suatu kebijakan. Oleh karena itu

kondisi struktur birokrasi yang terlibat dalam implementasi suatu kebijakan turut berpengaruh akan kelancaran implementasi, didalam struktur birokrasi yang baik adalah melibatkan pihak-pihak yang terkait dan mengkoordinasikann sebaik-baiknya pihk-pihak tersebut.

**b Kondisi lingkungan**

Di dalam implementasi kebijakan peningkatan PAD di Kota Pati, kondisi lingkungan yang di maksud berupa potensi daerah, kondisi ekonomi dan social cukup berpengaruh terhadap kinerja kebijakan. Dalam konteks Potensi yang ada di daerah sangat berpengaruh terhadap pemasukan pendapatan daerah.

**c. Sikap pelaksana**

Sikap pelaksana turut menentukan suatu implementasi kebijakan. Sikap pelaksanaan yang di maksud meliputi persepsi, sosialisasi pelaksanaan kebijakan penerimaan pelaksanaan yaitu semangat, kemauan dan keinginan yang kuat dari implementasi untuk mensukseskan program peningkatan PAD. Factor sumber daya, factor structural birokrasi dan factor kondisi lingkungan sangat mempengaruhi pembentukan persepsi dan pelaksanaan kebijakan, dimana factor-faktor tersebut baik yang bersifat mendukung maupun tidak mendukung akan membentuk suatu persepsi sehingga pada gilirannya akan terjamin dari tindakan para pelaksana kebijakan dalam peningkatan PAD.

## **2. PEMERINTAH DAERAH**

### **a. Pengertian Pemerintah Daerah**

#### **1. Dasar pembentukannya**

UUD 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah dan sebagai Undang undang pelaksanaan, pelaksana dari ketentuan Undang-undang dasar 1945 tersebut adalah Undang-undang nomor 22 tahun 1999 dan di gantikan UU No 32 Tentang Pemerintahan Daerah dalam ketentuan pasal 2 ayat 1 dan 2 yaitu sebagai berikut; Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah- daerah provinsi dan daerah provinsi itu di bagi aatas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah, Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>22</sup>

Sebagai usaha memperlancar Pemerintahan dan mewujudkan cita-cita nasioanal itulah maka sitem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan prinsip pembagian kewenangan ,salah satunya dengan jalan pemberian otonomi kepada daerah-daerah.. Prinsip pembagian kewenangan ini terkait pula dengan apa yang di sebut dengan desentralisasi : yaitu penyerahan wewenag pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi. Desentralisasi akan dapat berjalan dengan baik jika daerah memiliki kemampuan untuk melaksanakan otonomi. Sedangkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat administrasi, di perlukan adanya

---

<sup>22</sup> UU No 32 T. 2004. Pemerintahan Daerah 2004

dekonsentrasi. Dikaitkan dengan desentralisasi, maka dalam pasal 18 UUD 1945, sebagaimana telah di sebutkan dimuka maka ada empat yang terkait . Pertama, Indonesia di dasarkan atas dasar daerah kecil dan besar dan tidak bersifat stall(Negara bagian). Kedua , Pembagian daerah dapat di golongankan dalam dua hal yaitu daerah otonomi dan daerah administrative.ketiga, Di daerah-daerah yang bersifat otonomi akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena itu di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Keempat, Negara republic Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut

Dari keempat hal tersebut bisa di simpulkan bahwa Pemerintah yang ingin di kembangkan adalah demokratis dan desentralistik dalam keutuhan Negara kesatuan.

## 2. Susunan Pemerintahan Daerah

Di dalam Undang-undang 32 Tahun 2004 pasal 3 disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi, pemerintahan daerah Kabupaten/Kota yang terdiri atas pemerintahan daerah Kabupaten /kota dan DPRD Kabupaten/Kota.

Daerah di bentuk berdasarkan penimbangan ekonomi, potensi daerah, social budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Dengan adanya Undang-undang nomor 32 tahun 2004 ini maka sudah tidak di pakai lagi tingkat daerah otonomi. Yaitu Daerah tingkat I dan daerah tingkat II .

Menurut pasal 24 tentang pemerintahan daerah Setiap daerah di di pimpin

oleh kepala Pemerintah daerah yang di sebut kepala daerah, kepala daerah untuk propinsi di sebut Gubernur, untuk Kabupaten di sebut Bupati dan untuk kota di sebut Walikota .<sup>23</sup>

Dengan melihat berbagai teori diatas tentang Pemerintahan daerah, Mari'un mendefinisikan bahwa yang di maksud Pemerintah setempat yaitu hanya mengenai sebaaian penduduk dan wilayah Negara.jadi Pemerintahan setempat adalah bagian dari Pemerintah nasioanal.

Sedangkan pengertian Pemerintah daerah menurut UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah daerah yatu ;

*“Pemerintah daerah aadalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintah daerah yaitu pemerintah daerah yaitu pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).<sup>24</sup>*

Pembentukan lokal di maksudkan untuk dapat menyelenggarakan tugas pemerintahan daerah .Selain untuk menyelenggarakan kebutuhan rakyat yang sebaik-baiknya juga untuk mengikutsertakan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan di Negara yang berdasarkan demokrasi. Sehingga pengikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan tugs Pemerintah tidak hanya di adakan di tingkat pusat saja, melainkan seluruh pelosok wilayah Negara, dengan tujuan mengarahkan rakyat pada kesadaran bernegara. .

---

<sup>23</sup> . . . . .

### **3. Keuangan Daerah**

Penyelenggaraan fungsi Pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan Pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dan mengacu kepada Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah pusat dan Pemerintahan daerah, dimana besarnya di sesuaikan dan di selaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah. semua sumber yang melekat pada setiap urusan Pemerintah yang di serahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa ; kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang di serahkan yaitu meliputi :

- a.. Kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah
- b. Hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah
- c. Dan dana perimbangan lainnya

Hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan dengan peraturan tersebut ,dalam hal ini pada dasarnya Pemerintah menerapkan prinsip “uang mengikuti fungsi”.

Di dalam Undang-undang mengenai keuangan Negara terdapat penegasan di bidang pengelolaan keuangan yaitu Bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan Negara adalah sebagai berikut :  
1. Kekuasaan pengelolaan keuangan Negara adalah sebagai berikut :  
a. Kekuasaan pengelolaan keuangan Negara adalah sebagai berikut :  
b. Kekuasaan pengelolaan keuangan Negara adalah sebagai berikut :  
c. Kekuasaan pengelolaan keuangan Negara adalah sebagai berikut :

pengelolaan keuangan dari dari Presiden sebagian diserahkan kepada Gubernur, Bupati, Walikota selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang di pisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi kepada pengaturan pengelolaan daerah, yaitu bahwa Gubernur, Bupati, Walikota bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan Pemerintahan daerah. Dengan demikian pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan Pemerintah daerah yaitu dalam undang-undang mengenai Pemertntah daerah.<sup>25</sup>.

#### **a. Pendapatan Asli Daerah.**

Agar supaya daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya maka perlu di tunjang dengan sumber-sumber pembiayaan yang cukup.tapi mengingat bahwa tidak semua sumber pembiayaan dapat di berikan kepada daerah otonom diwajibkan untuk menggali segala sumber-sumber keuangan sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian Pemerintah daerah dapat merencanakan anggaran pendapatan dan belanja daerahnya sendiri sesuai dengan kebijaksanaan serta inisiatifnya sendiri dalam menyelenggarakan urusan penyelenggaraan Pemerintahannya<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> UU Otonoomi Daerah, *Keuangan Daerah*, 2006, Hal. 162-163.

<sup>26</sup> Soehino, S.H, *Perkembangan Pemerintah Daerah*, Dosen Fakultas Hukum UGM, Liberty, Yogyakarta ,1991, Hal. 150

Pendapatan asli daerah adalah sumber pendapatan daerah yang murni di gali oleh daerah sendiri, dan oleh karena itu daerah mempunyai keleluasaan penuh untuk memanfaatkan pendapatan daerahnya untuk kepentingan daerah dengan kebutuhan yang di perlukan daerah..menurut pasal 6 ayat (1) dan (2 ) tentang PAD, PAD bersumber dari;

- a. Pajak daerah,.
- b. Retribusi daerah
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang di pisahkan , dan
- d. Lain-lain PAD yang sah meliputi :hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak di pisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing atau komisi, potongan atau bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan atau pengadaan barang dan atau jasa oleh daerah..ketentuan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah dilaksanakan sesuai dengan undang-undang.

Menurut pasal 7 tentang pendapatan asli daerah, Dalam upaya meningkatkan Pendapatan asli daerah, daerah dilarang menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi dan menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah dan kegiatan ekspor impor.<sup>27</sup>

Salah satu criteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri adalah kemampuan self supporting dalam bidang keuangan, dengan perkayaan lain factor

---

<sup>27</sup> UU No 33 tahun 2004 ,*Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, 2006

keuangan merupakan sector esensial dalam mengatur tingkat kemampuan daerah dalam menyelenggarakan rumah tangganya, daerah membutuhkan dana atau uang . sedangkan pamuji menyatakan bahwa

*“ Pemerintah daerah tidak dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk meemberikan pelayanan dan pembangunan ,dan keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar criteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri”.*<sup>28</sup>

Dari pendapat tersebut terlihat bahwa untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, daerah membutuhkan biaya atau dana, sehingga factor biaya ini memegang peran yang sangat penting di dalam pelaksanaan otonomi daerah. untuk itu di perlukan kemampuan daerah dalam menggali potensi yang ada di daerahnya

#### a. Pajak daerah

Pajak daerah merupakan pungutan daerah berdasarkan peraturan yang di tetapkan untuk pembiayaan pengeluaran-pengeluaran daerah sebagai badan hukum public selain itu dapat pula dikatakan bahwa pajak daerah adalah pajak Negara yang diserahkan kepada daerah untuk dipungut guna membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik.

Adapun pengertian pajak menurut Rochmat Soemitro adalah:

*“iuran rakyat kepada kas Negara (peralihan kekayaan dari sector partikelir ke sector pemerintahan ) berdasarkan undang- undang dengan tidak mendapatkan jasa timbale balik (tegen prestatie ) untuk membiayai pengeluaran umum, dan yang digunakan sebagai alat pencegah atau pendorong untuk mencapai tujuan yang ada di luar bidang keuangan.”*<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Pamuji, *Pembinaan Perkotaan di Indonesia*, Ictiar, Jakarta , Hal 61-62.

<sup>29</sup> Rochmat soemitro, *Dasar-dasar Hukum Pajak Pendapatan*, Erosco, Bandung hal 31.

Berdasarkan pengertian diatas, dapat disimpulkan bahwa pajak memiliki fungsi budgeting yaitu fungsi yang mampu memberikan kontribusi berupa pendanaan bagi kepentingan pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahannya

Arti lain pajak daerah yaitu;

1. Pajak yang di pungut oleh pemerintah daerah dengan peraturan dari daerah itu sendiri.
2. Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional tetapi penetapan tarifnya dilakukan oleh pemerintah
3. Pajak yang di tetapkan atau dipungut oleh pemerintah daerah
4. Pajak yang di pungut dan diadministrasikan oleh pemerintah pusat tetapi hasil pungutannya di berikan kepada, di bagi hasilkan dengan atau di bebani pungutan tambahan (opsen) oleh Pemerintah daerah.<sup>30</sup>

**b Retribusi daerah**

Sumber pendapatan daerah yang penting lainnya adalah retribusi daerah. Pengertian retribusi daerah adalah “pungutan daerah sebagaiatas pemakaian jasa atau karena mendapatkan jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau karena jasa yang di berikan oleh daerah. Menurut Panitia nasrun, merumuskan retribusi daerah sebagai berikut.

“Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah untuk kepentingan umum, atau karena jasa yang di berikan oleh daerah baik langsung maupun tidak

---

<sup>30</sup> K.J Davey, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah, Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*, UI Press, Jakarta , 1988, Hal. 39-40

Dari pendapat- pendapat di atas terlihat bahwa ciri-ciri pokok retribusi daerah adalah;

- a. Retribusi di pungut oleh daerah.
- b. Dalam pungutan retribusi terdapat prestasi yang di berikan yang langsung di tunjuk
- c. Retribusi di kenakan pada siapa saja yang memanfaatkan jasanya yang di sediakan daerah<sup>31</sup>

#### **4. Implementasi kebijakan Yang Dilakukan Dalam Meningkatkan PAD**

Kebijakan yang diambil oleh Pemerintah daerah yang diimplementasikan kedalam sebuah kebijakan-kebijakan yang dapat menunjang dalam Peningkatan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah dengan cara menggali potensi-potensi yang ada di dalam daerah.

Dalam meningkatkan PAD yang berfungsi sebagai sumber keuangan daerah Implementasi kebijakan yang diambil adalah sebagai berikut:

Meningkatkan PAD melalui intensifikasi dan ekstensifikasi pajak dan retribusi daerah

##### **1) Intensifikasi**

Salah satu upaya peningkatan pajak daerah dan retribusi daerah adalah melalui Intensifikasi. Intensifikasi itu sendiri ialah usaha untuk meningkatkan jumlah penerimaan dalam batas perundang-undangan yang berlaku, hal ini dapat dilakukan antara lain :

---

<sup>31</sup> Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Cet V, Gravindo Persada, Jakarta, 2001, Hal. 154.

- a. Meningkatkan jumlah wajib pajak
- b. Mengurangi dan apabila mungkin menghilangkan segala macam pelanggaran, penghindaran dan kenakalan perpajakan dan aturan retribusi daerah
- c. Meningkatkan rate atau tarif pajak.

Terdapat dua cara yang dapat ditempuh dalam meningkatkan penerimaan pajak dan retribusi daerah yaitu :

#### A Intensifikasi

Langkah intensifikasi ini dimaksudkan untuk mengefektifkan pemungutan pajak terhadap pajak dan retribusi daerah terhadap subyek dan obyek pajak dan retribusi daerah yang sudah dikenakan sebelumnya dengan memberikan kegiatan penerangan, penyuluhan, sosialisasi pajak dan retribusi daerah sehingga sifat *self-assesment* dapat di tegakkan berdasarkan kesadaran yang tinggi dari masyarakat..

Adapun cara yang dilakukan melalui Intensifikasi yang dilakukan sebagai berikut

- a Sosialisasi pajak atau retribusi pajak daerah melalui media cetak dan elektronik

Upaya ini berarti Pemerintah daerah melakukan penyampaian informasi pajak dan retribusi daerah lewat media cetak dan elektronik, hal ini dimaksudkan agar wajib pajak mengerti betul akan arti penting pajak dan retribusi daerah bagi kelangsungan daerahnya dalam menjalankan pelayanan public. dan juga di maksudkan agar wajib pajak atau retribusi daerah mengerti betul akan tata cara pembayaran pajak baik secara pribadi

yang di dapat bila melakukan pembayaran terlambat dan informasi-informasi mengenai pajak atau retribusi daerah itu sendiri.

b. Pengenaan tarif pajak atau retribusi daerah sesuai Perda

Hal ini berarti pengenaan atau penetapan tarif pajak dan retribusi daerah di dasarkan pada Perda yang telah dibuat oleh Pemerintah daerah, agar tidak terjadi ketimpangan pengenaan biaya tarif pajak atau retribusi daerah yang tidak sesuai.

c. Penyesuaian tarif retribusi pajak dan retribusi daerah sesuai dengan perkembangan ekonomi.

Hal ini berarti pengenaan besaran tarif pajak dan retribusi daerah selain di dasarkan terhadap Perda yang di buat berarti melihat perkembangan Ekonomi masyarakat, maksudnya dengan melihat perkembangan ekonomi masyarakat dalam pengenaan tarif pajak dan retribusi daerah, di maksudkan agar pengenaan tarif pajak dan retribusi daerah tidak membebani masyarakat dan sesuai dengan perkembangan ekonomi masyarakat itu sendiri.

d. Pemberian sanksi bagi Pelanggar Perda

Untuk mendukung suatu Implementasi kebijakan dalam meningkatkan PAD diperlukan suatu Perda yang dapat mengatur hak dan kewajiban maupun sanksi yang di dapat oleh wajib pajak dengan melakukan Pemberian sanksi terhadap para pelanggar Perda yang telah di tentukan sesuai dengan Perda yang telah dibuat,

## B. Ekstensifikasi

Langkah ekstensifikasi dimaksudkan untuk menunjang upaya yang telah dilakukan Pemerintah daerah dengan cara intensifikasi. Hal ini tentunya untuk melakukan upaya peningkatan PAD yang tidak hanya dilakukan dengan cara upaya Intensifikasi saja, melainkan dengan menjungnya dengan cara ekstensifikasi yang dilakukan dengan berbagai cara diantaranya adalah :

### a Membuat Perda untuk meningkatkan pendapatan daerah

Maksudnya dengan pembuatan perda yang dilakukan Pemerintah daerah, dapat mengatur hak dan kewajiban dalam pengelolaan PAD dan pengaturan hak dan kewajiban para wajib pajak dan retribusi daerah dan lain-lainya ,dan pemberian sanksi-sanksi yang telah ditetapkan, apabila terhadap pelanggaran..tentunya dengan pembuatan Perda dimaksudkan untuk menunjang aturan-aturan yang dibuat agar mempunyai kekuatan hukum,dalam menjalankan pengelolaan keuangan daerah.

### b Melakukan kerjasama dengan pihak ketiga untuk mengembangkan potensi Kabupaten Pati.

Upaya yang dilakukan Pemerintah daerah, dengan melakukan kerjasama dengan pihak lain untuk mengembangkan asset-asset yang dimiliki daerah,

## 2) Optimalisasi asset-asset Daerah.

Asset-aset daerah yang dikelola oleh BUMD yang merupakan sumber Potensial yang dapat mendongkrak PAD, apabila dikelola dengan lebih professional. Untuk itu maka konsentrasi untuk lebih mengedepankan Peran BUMD hendaknya segera dipersiapkan. Berikut adalah aacuan yang dapat

diperhatikan dalam menyiapkan BUMD kedepan :

- a. Pihak eksekutif harus segera mengambil langkah-langkah yang kongkret dan nyata dengan dimulai membuat strategi pengembangan dan pemberdayaan BUMD yang lebih komprehensif yang tetap memperhatikan aturan main yang berlaku yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah.
- b. Setelah atau sembari menunggu selesainya langkah tersebut diatas, perlu segera pula dipersiapkan adanya peraturan daerah yang diarahkan untuk memperkokoh eksistensi dan performance BUMD.
- c. Peranan manajemen dan personalia yang potensial harus juga dilakukan dengan sungguh agar BUMD dapat tampil lebih sehat dan mempunyai nilai kompetitif yang handal.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Boedi Dewantara, *Strategi Pemberdayaan daerah dalam konteks Otonomi, Visi social , Ekonom dan Budaya Legislatif Eksekutif DIY*, Philosopy press, 2001, hal 231-232

## **E. DEFINISI KONSEPSIONAL**

- a. Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang di usulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan saran yang diinginkan. atau bisa juga diartikan keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi, dalam rangka memecahkan suatu masalah : pedoman pelaksanaan tindakan-tindakan dalam rangka menindak lanjuti strategi yang di pilih, menentukan secara teliti tentang bagaimana strategi yang akan dilaksanakan.
- b. Implementasi kebijakan adalah merupakan tindakan-tindakan yang di lakukan baik oleh pemerintah, individu ataupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang telah di tentukan dalam keputusan termasuk di dalamnya adalah upaya mentransformasikan keputusan tahap operasioanal untuk mencapai perubahan besar maupun kecil seperti yang telah di tetapkan dalam keputusan tersebut.
- c. Pemerintah daerah adalah satuan aparatur Negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu , yang berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan Negara.
- d. Pendapatan asli daerah (PAD) adalah penerimaan yang di peroleh dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang sah, yang di pungut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- e. Implementasi kebijakan Pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD

adalah Usaha yang dilakukan Pemerintah daerah melalui instansi yang terkait dengan membuat suatu kebijakan yang diimplementasikan kedalam sebuah kebijakan yang menunjang atas membantu peningkatan PAD.

#### **F. Definisi Operasional**

Menurut koenjoroningrat, yang di maksud dengan definisi operasional adalah usaha untuk mengubah konsep konsep yang berupa contrast atau gagasan dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat di uji dan di tentuakn kebenarannya oleh orang lain.<sup>33</sup>

Merupakan suatu cara tentang bagaimana mengukur atau melihat suatu variabel dalam penelitian sehingga adanya hal tersebut membuat penelitian yang dilakukan benar-benar terarah dan jelas. Adanya definisi operasioanal yang akan di gunakan adalah sebagai berikut :

#### **I. Implementasi Kebijakan Yang Di Tempuh Dalam Meningkatkan PAD Antara Lain ;**

1. Melakukan Intensifikasi dan Ekstensifikasi yaitu ;
  - A. Intensifikasi antara lain ;
    - a. sosialisai pajak atau retribusi pajak daerah melalui media cetak dan elektronik.
    - b. Pengenaan tarif pajak atau retribusi daerah sesuai Perda

- c. Penyesuaian tarif retribusi daerah sesuai perkembangan ekonomi masyarakat
- d. Pemberian sanksi bagi pelanggar Perda
- B. Ekstensifikasi, antara lain;
  - a. Membuat Perda untuk meningkatkan pendapatan daerah.
  - b. Melakukan kerjasama dengan pihak ketiga untuk mengembangkan potensi Kabupaten Pati.
- 3. Optimalisasi Pemanfaatan asset daerah
  - a. Meningkatkan kontribusi perusahaan daerah dan usaha-usaha daerah terhadap PAD.

## **II Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan Pemerintah daerah**

## **G. METODE PENELITIAN**

Dalam mengadakan penelitian, penyusun menggunakan metode atau cara untuk mempermudah untuk mengumpulkan data. Pengertian metode penelitian di kemukakan oleh Winarno Surachmad sebagai berikut ;

“Metode penelitian adalah cara utama yang di pergunakan untuk mencapai tujuan, dengan menggunakan teknik tertentu. Cara utama itu setelah penyusun memperhitungkan kewajaran di tinjau dari tujuan penyelidikan”<sup>34</sup>

Metode Penelitian Tersebut Dapat Di Golongkan Sebagai Berikut:

### **1. Jenis Penelitian**

Dari pendapat tersebut, metode penelitian yang akan di gunakan adalah jenis penelitian deskriptif yaitu Tradisi menulis dalam ilmu pengetahuan manusia dalam wawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang – orang tersebut dan dalam bahasanya dan peristilahannya.<sup>35</sup>. Penelitian deskriptif kualitatif dapat di pahami juag sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang atau pelaku yang diamati.

### **2. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini di laksanakan pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Pati, Propinsi Jawa Tengah karena, peneliti bisa mempermudah kegiatannya dalam penelitian yang menyangkut masalah implementasi

---

<sup>34</sup> Wianarno Surachmad, *Dasar dan Tenaga Research* ,Penerbit CV, Tarsito, Bandung, 1978, Hal 131.

<sup>35</sup> DR. Mokong MA, (1998 :3 ), *Metrologi Penelitian Kualitatif*, PT. Semaju Rosdu Karya, bandung.

kebijakan pemerintah daerah dalam peningkatan Pendapatan Asli daerah .  
Dan tentunya untuk memperdalam dan melengkapi ilmu pengetahuan dan wawasan yang telah di peroleh selama ini.

### **3. Unit analisa**

Melihat permasalahan yang ada dalam melakukan penelitian Implementasi kebijakan dalam meningkatkan PAD, maka untuk menunjang pelaksanaan penulisan skripsi ini maka unit analisisnya adalah Kantor Pendapatan Asli daerah Kabupaten Pati

### **4. Jenis Data**

Dalam hal ini, Winarno Surachnman menjelaskan sebagai berikut :

- a. Data primer adalah, data yang lengkap dan segera di peroleh dari sumber data yang langsung oleh penyelidik.
- b. Data sekunder adalah data yang terpilih, di kumpulkan dan oleh luar dari penyelidik .

Dalam penelitian ini penyusun Menunjukan Pada Data :

#### **1 Data Primer**

Data primer yaitu data otentik atau data langsung dari tangan pertama tentang masalah yang di ungkapkan.

Melihat dari data di atas maka yang akan di jadikan data primer dalam penelitian ini adalah data yang di peroleh dari responden secara langsung secara tatap muka yang berupa ketanggapan pihak pihak yang terkait dengan masalah yang ada dalam

## **2 Data Sekunder**

Data sekunder yaitu data yang mengutip dari sumber lain sehingga tidak bersifat otentik ,karena sudah di peroleh dari tangan kedua, ketiga, dan seterusnya. Melihat dari data di atas maka yang akan di jadikan data sekunder dalam penelitian ini adalah arsip-arsip , buku-buku, dokumen-dokumen dan lain-lain yang berhubungan erat dengan variabel penelitian dalam skripsi ini.

## **4. Teknik Pengumpulan Data**

### **a. Interview**

Teknik pengumpulan data yang dilakukan peneliti dengan cara mewawancara dan mengajukan berbagai pertanyaan dari sumber- sumber data yang berhubungan dengan penelitian Skripsi ini.

### **b. Dokumentasi**

Suatu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mencatat data-data yang sudah ada pada daerah penelitian dan juga membaca berbagai pustaka buku dan arsip- arsip, perundang- undangan dan peraturan pemerintah yang berkaitan dengan penelitian ini.

## **5 Teknik Analisis Data**

Berdasarkan metode penelitian yang di gunakan, maka penulis menggunakan analisa data kualitatif, yaitu data-data yang sudah terkumpul yang di peroleh dari responden atau sample di lapangan kemudian diklasifikasikan berdasarkan jenis data, dan kemudian di susun secara logis untuk menjawab permasalahan, atau disini penulis menyajikan data berupa analisis terhadap masing- masing variabel mula- mula data yang di peroleh di

baca, di pelajari di telaah selanjutnya di adakan pengelompokan data sesuai dengan bidang yang di bahas dalam penelitian ini. Adapun unit analisis data dalam penelitian ini adalah Kantor Pendapatan daerah Kabupaten Pati