

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Gerakan reformasi, melahirkan sebuah paradigma baru kehidupan bernegara. Tuntutan dari daerah agar mereka diberi kekuasaan seakan tidak terbendung lagi. Pemerintah daerah, khususnya kabupaten dan kota meminta agar pengelolaan sumber daya yang ada di daerah mereka diserahkan kepada daerah itu sendiri. Sistem yang sentralistik selama ini dirasakan telah banyak merugikan mereka karena sebagian besar dana yang dihasilkan diboyong oleh pemerintah pusat ke Jakarta. Maka akhirnya keluarlah UU No 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah sebagai jawabannya. Di dalam undang-undang ini dimungkinkan pula adanya pemekaran atau pemisahan wilayah. Begitu pula yang terjadi dengan Kabupaten Musi Rawas dan Kota Lubuk Linggau.

Dibandingkan daerah lain di Propinsi Sumatera Selatan, Kabupaten Musi Rawas dari dulu memang telah memiliki beberapa keunggulan, salah satunya adalah tersedianya jaringan jalan serta sarana dan prasarana transportasi yang memadai dari ibukota Propinsi di Palembang ke Kota Kabupaten di Lubuk Linggau. Selain dilewati jalan lintas Sumatera yakni jalan Negara beraspal *hotmix*. Musi Rawas juga punya akses jalan kereta api

Barangkali faktor ini pula yang menyebabkan tumbuh suburnya beberapa sentra bisnis dan dagang terutama di kota-kota kecamatan yang berada persis di jalan Negara lintas Sumatera. Bahkan beberapa kota kecamatan di Musi Rawas kini justru berubah menjadi kota baru yang dinamis. Kota Lubuk Linggau bisa menjadi salah satu contoh betapa peran transportasi ikut memacu munculnya simpul-simpul ekonomi baru di wilayah kabupaten yang berbatasan langsung dengan Propinsi Jambi dan Bengkulu ini. Kota yang berpenduduk 180.000 jiwa ini memang sangat strategis. Letak kota yang dilintasi jalan lintas Sumatera sangat jelas memberi warna tersendiri bagi keberadaan Lubuk Linggau sebagai kota persimpangan, Kota ini tampak meninggalkan kota-kota kecamatan di pedalaman Musi Rawas.¹

Sebagai etalase dari sebuah kabupaten, nama Lubuk Linggau memang jauh lebih populer dibandingkan Musi Rawas sendiri. Padahal Lubuk Linggau jelas ibukota Kabupaten Musi Rawas, kota itu hanya bagian kecil dari wilayah kabupaten yang luasnya mencapai 21.513 km persegi, akan tetapi apapun argument faktanya memang demikian. Orang luar Musi Rawas justru lebih mengenal Lubuk Linggau daripada Musi rawas.² Lalu seiring bergulirnya semangat otonomi, dua nama itu kini benar-benar harus berpisah. Persis 4 bulan sejak diterapkannya otonomi daerah secara penuh, Kabupaten Musi Rawas kini terpaksa kehilangan etalase tersebut. Lubuk Linggau yang semula

hanya sekedar kota administratif (kotif) yang berinduk ke Musi Rawas kini resmi naik kelas menjadi kota yang memiliki otoritas dan berotonom.

Lubuk Linggau adalah Kota Administratif tertua di Sumatera Selatan yang terbentuk sejak 1981. Konsekuensi berdirinya sebuah kota memang menuntut keberadaan perangkat pemerintah kota. Mulai dari walikota, DPRD, sampai pada pelaksana di lapangan. Bagaimanapun juga berpisahnya Kota Lubuk Linggau dari Musi Rawas akan berdampak pada Kabupaten Musi Rawas, selain kehilangan satu kota potensial yang dinamis, Musi Rawas juga kehilangan sejumlah potensi pemasukan bagi pendapatan daerah. Dari pajak pembangunan I di sektor perdagangan, serta retribusi-retribusi lainnya, sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) Lubuk Linggau. Pada tahun 2000, besar pemasukan dari pajak pembangunan I, pajak bumi dan bangunan dan retribusi yang dipungut masih oleh Pemerintah Kabupaten Musi Rawas mencapai Rp 3,8 Milyar.³

Tabel berikut akan memperlihatkan komposisi dari APBD Kabupaten

Table 1.1 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Musi Rawas 2001

PENERIMAAN	JUMLAH
Bagian sisa lebih penghitungan anggaran tahun lalu	10.323.813.000
Bagian Pendapatan Asli Daerah	6.881.490.950
Bagian Dana perimbangan	255.750.741.000
Bagian Pinjaman Daerah	0
Bagian Lain-lain penerimaan Yang Sah	562.500.000
TOTAL	273.518.544.950
PENGELUARAN	
Belanja Rutin	193.067.354.156
Pos DPRD	4.506.155.180
Belanja Pembangunan	80.451.190.800
TOTAL	273.518.544.950

Sumber: Profil Daerah Kabupaten dan Kota ,Penerbit buku Kompas, 2001.

Pemekaran wilayah yang tidak disertai dengan perencanaan detail akan selalu menimbulkan masalah. Masalah itu dapat berupa konflik terbuka, tetapi dapat juga terjadi dalam bentuk konflik tertutup. Dalam kasus pemisahan Kota Lubuk Linggau, yang terjadi adalah perebutan aset di Kota Lubuk Linggau antara Pemerintah Kota Lubuk Linggau dan Pemerintah Kabupaten Musi Rawas. Permasalahan ini muncul ketika Pemerintah Kabupaten Musi Rawas harus menyerahkan semua aset yang terdapat di Kota Lubuk Linggau sesuai dengan UU No 7 Tahun 2001 tentang pembentukan Kota Lubuk Linggau. Pemerintah Kabupaten Musi Rawas menginginkan

Pemerintah Kota Lubuk Linggau melakukan tukar guling (ruislag), membayar harga semua aset yang akan diserahkan, atau melakukan pengelolaan bersama. Disisi lain, Pemerintah Kota Lubuk Linggau tidak mempunyai dana yang cukup untuk membeli semua aset atau melakukan tukar guling. Padahal aset-aset itu diperlukan untuk mempercepat pembangunan perekonomian sosial. Aset-aset tersebut juga merupakan sumber-sumber pemasukan Pendapatan Asli Daerah (PAD) bagi daerah yang “menguasainya”.

B. Perumusan masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana dampak pemisahan Kota Lubuk Linggau terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Musi Rawas tahun 2002-2004?

C. Kerangka dasar teori

Kerangka dasar teori yang dimaksud adalah teori-teori yang digunakan dalam kegiatan penelitian, sehingga aktifitasnya menjadi jelas, sistematis dan ilmiah. Adapun teori-teori yang digunakan adalah:

1. Desentralisasi dan Otonomi daerah

1.a. Pengertian Desentralisasi

Dari sudut pandang etimologi, desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu “De” yang artinya lepas dan “centrum” yang artinya pusat. Dengan demikian desentralisasi berarti melepaskan diri dari pusat. Konotasi ini mencerminkan adanya kewenangan dari bagian atau bawahannya untuk melaksanakan sesuatu yang diserahkan dari pusat, dengan tetap adanya

hubungan antara pusat dan bagian atau bawahannya (daerah).⁴

Desentralisasi adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintahan nasional dengan lokal. Diantara mekanisme ini pemerintahan nasional melimpahkan kewenangan kepada pemerintah dan masyarakat setempat untuk diselenggarakan guna meningkatkan kemaslahatan hidup masyarakat.

Meningkatnya perhatian pada pendekatan desentralisasi dalam pembangunan di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, terjadi terutama disebabkan oleh kegagalan yang terjadi dengan pendekatan sentralistik. Model pembangunan yang menekankan pada sentralisasi, seperti yang dikemukakan oleh Lukman Soetrisno dalam Jatmika, mengandung beberapa kelemahan. Pertama, pembangunan menjadi sangat mahal karena singkatnya harapan hidup program/proyek pembangunan tersebut karena tidak sesuai dengan budaya setempat. Kedua, tumpulnya kreatifitas Pemerintah daerah beserta aparatnya dalam mencari ide-ide atau strategi pembangunan alternatif yang dibutuhkan untuk menunjang keberhasilan upaya pembangunan daerah.⁵

Riwu Kaho dalam Yudhoyono, menjelaskan beberapa alasan mengapa pemerintah perlu melaksanakan desentralisasi kepada pemerintah daerah,

⁴ Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintah di daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 1996, hal 1.

⁵ Sidiq Jambila, *Organisasi Daerah Desentralif Ekstrem Internasional*, DICPAE Publishing

yakni:

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan (*Game theory*), desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan Tirani.
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih dalam menggunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan desentralisasi adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan pada daerah.
4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.⁶

Bryan dan White dalam Amal dan Nasikun membedakan desentralisasi dalam prakteknya kedalam empat bentuk sebagai berikut:

1. Dekonsentrasi atau desentralisasi administratif yaitu pelimpahan beberapa kekuasaan administrasi ke kantor-kantor daerah dari departemen pemerintah pusat.
2. Devolusi atau desentralisasi politik, yaitu pemberian wewenang, pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber daya

⁶ Bambang yudhoyono, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hal 21

kepada pejabat regional.

3. Delegasi, yaitu pemindahan tanggung jawab manajerial untuk tugas-tugas tertentu kepada organisasi yang berada diluar struktur pemerintah pusat dan hanya secara tidak langsung dikontrol oleh Pemerintah pusat.
4. Privatisasi, yaitu pemindahan tugas-tugas ke organisasi sukarela atau perusahaan swasta yang baik bersifat mencari keuntungan atau tidak.⁷

Desentralisasi diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu: Pertama, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreatifitas masyarakat daerah . Kedua, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah paling rendah yang memiliki informasi paling lengkap.

1.b. Pengertian Otonomi daerah.

Secara etimologis, istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu "autos" yang artinya sendiri dan "nomos" yang artinya undang-undang, jadi otonomi berarti perundangan sendiri (*zelf wetgeving*). Menurut sejarah pemerintahan di Indonesia seperti yang dikemukakan oleh Supriatna, otonomi selain mengandung arti "perundangan" (*regeling*), juga mengandung arti "pemerintahan".⁸

⁷ Ikhlasul Amal dan Nasikun, *Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993, hal 132.

⁸ Tjokro Sudiarta, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 1996, hal 113.

Sidik Jatmika, mengemukakan bahwa secara terperinci otonomi dapat mengandung beberapa pengertian sebagai berikut:

1. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk tidak dikontrol oleh pihak lain atau kekuasaan luar.
2. Otonomi adalah bentuk pemerintahan sendiri (self government), yaitu hak-hak untuk pemerintah atau menentukan nasib sendiri (the right of self government; self determination).
3. Pemerintahan sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak ada kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (local internal affairs) atau terhadap minoritas suatu bangsa.
4. Pemerintahan otonomi mempunyai pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun mencari kesejahteraan maupun mencapai tujuan hidup secara adil (self determination, self sufficiency, self reliance)
5. Pemerintahan otonomi memiliki supremasi/dominasi kekuasaan. (supremacy of authority) atau hukum yang dilaksanakan sepenuhnya.⁹

Otonomi juga sering diartikan sebagai pelimpahan hak atau pembagian kewenangan (kekuasaan) Pemerintah pusat kepada Pemerintah daerah (local government). Substansinya adalah daerah bisa mengurus rumah tangganya sendiri baik dari segi wewenang hukum, wewenang politik, wewenang pemerintahan, terutama wewenang ekonomi dan kultural. Sehingga secara substansial lebih lanjut, ada kepercayaan, kesempatan dan instrumen pada masyarakat daerah untuk mengurus dirinya sendiri.¹⁰

⁹ *Sidik Jatmika, Otonomi Daerah, Demokratisasi Hukum dan Internasional*, DICDAE Publishing

Prinsip otonomi daerah berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 adalah otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. *Luas*, tidak saja karena kewenangan justru berada pada pusat (seperti pada negara federal) sedangkan sisanya diserahkan pada daerah otonom (kabupaten dan kota), tetapi juga karena kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom itu bersifat sepenuhnya mulai dari perencanaan dan pelaksanaan, sampai pada pengawasan dan evaluasi. *Nyata*, karena kewenangan yang diselenggarakan itu menyangkut yang diperlukan, tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. *Bertanggung jawab*, karena kewenangan yang diserahkan itu harus diselenggarakan demi pencapaian tujuan otonomi daerah, yaitu peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom dalam rangka desentralisasi harus pula disertai dengan penyerahan pengalihan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia.

Menurut Riwo Kaho, suatu daerah dikatakan sebagai daerah otonom jika memenuhi empat unsur pokok, yaitu:

1. Mempunyai urusan rumah tangganya sendiri, yaitu urusan-urusan tertentu yang diserahkan oleh Pemerintah pusat kepada daerah untuk diatur dan diurusnya.
2. Urusan-urusan tersebut diatas sesuai dengan kebijaksanaannya sendiri (organisasi lokal) dan diurus sesuai dengan inisiatif dan prakarsa

sendiri (opeigen inisiatief).

3. Urusan-urusan rumah tangga daerah tersebut diselenggarakan oleh perangkat daerah itu sendiri.
4. Untuk membiayai penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga daerah, daerah mempunyai sumber-sumber pendapatan sendiri.¹¹

Diberikannya hak dan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada badan-badan otonomi seperti propinsi, kabupaten/kota, maka badan-badan tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan menggunakan peraturan-peraturan daerah yang tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar atau peraturan perundangan yang lebih tinggi dan mampu menjalankan penyelenggaraan kepentingan-kepentingan umum.

Suparmoko mengemukakan bahwa pada dasarnya terkandung tiga misi utama dalam pelaksanaan otonomi daerah yaitu:

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
2. Menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah
3. memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.¹²

¹¹ Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*, Rajawali Press, Jakarta, hal 36.

¹² M Suparmoko, *Ekonomi Publik Untuk Keuangan dan pembangunan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta, hal 59.

2. Pemekaran wilayah

Era otonomi daerah yang sedang berjalan sekarang seiring dengan diberlakukannya Undang-Undang otonomi daerah No. 22 Tahun 1999 dan No. 25 Tahun 1999, bahwa sesuai dengan pasal 5 ayat (1) Undang-Undang otonomi No. 22 Tahun 1999 daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan: kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkannya otonomi daerah.

Adapun kriteria-kriteria pemekaran tersebut dapat diukur dari:

- a) Kemampuan ekonomi, merupakan cerminan hasil kegiatan usaha perekonomian yang berlangsung di suatu daerah propinsi, kabupaten/kota yang dapat diukur dari:
 - 1) Produk Domestic Regional Bruto (PDRB)
 - 2) Penerimaan daerah sendiri
- b) Potensi daerah, merupakan cerminan tersedianya sumber daya yang dapat dimanfaatkan dan memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah dan kesejahteraan masyarakat yang dapat diukur:
 - 1) Lembaga keuangan
 - 2) Sarana ekonomi
 - 3) Sarana pendidikan
 - 4) Sarana kesehatan
 - 5) Sarana Transportasi dan komunikasi

- 6) Sarana pariwisata
 - 7) Ketenagakerjaan
- c) Sosial budaya, merupakan cerminan yang berkaitan dengan struktur sosial dan pola budaya masyarakat, kondisi sosial masyarakat dapat diukur dari:
- 1) Tempat peribadatan
 - 2) Tempat/kegiatan institusi sosial budaya
 - 3) Sarana olah raga
- d) Sosial politik, merupakan cerminan kondisi sosial politik masyarakat yang dapat diukur dari:
- 1) Partisipasi masyarakat dalam berpolitik
 - 2) Organisasi kemasyarakatan
- e) Jumlah penduduk, merupakan jumlah tertentu penduduk suatu daerah
- f) Luas daerah, merupakan luas tertentu suatu daerah
- g) Pertimbangan lain, merupakan pertimbangan untuk terselenggaranya otonomi daerah yang dapat diukur dari:
- 1) Keamanan dan ketertiban
 - 2) Ketersediaan sarana dan prasarana pemerintah
 - 3) Rentang kendali
 - 4) Propinsi yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 (tiga) kabupaten/kota
 - 5) Kabupaten yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 (tiga)

kecamatan

6) Kota yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 (tiga)

kecamatan

Kriteria-kriteria wilayah inilah yang nantinya memberikan indikasi atau pertimbangan-pertimbangan sebuah daerah dapat dijadikan daerah baru atau tidak. Tentunya dengan demikian jelas bahwa usul pembentukan daerah tidak dapat terwujud dengan hanya memenuhi sebagian kriteria saja, karena ini akan berdampak terhadap daerah itu sendiri nantinya apabila sudah terbentuk. Potensi-potensi yang ada secara keseluruhan inilah yang akan dibangun dalam sebuah sistem pemerintahan daerah, serta didukung aparat-aparat pemerintahan yang mengerti dan memahami keadaan wilayah tersebut.

Pembentukan daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 129 Tahun 2000 tentang persyaratan pembentukan dan kriteria pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah. Ini yang menjadi landasan pemerintah dalam menyikapi aspirasi serta usulan masyarakat dalam mewujudkan pemerintahan yang baru.

Adapun prosedur pembentukan daerah/pemekaran daerah menurut Peraturan Pemerintah No.129 Tahun 2000:

a) Ada kemauan politik dari pemerintah daerah dan masyarakat yang

- b) Pembentukan daerah harus didukung oleh penelitian awal yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah**
- c) Usul pembentukan propinsi disampaikan kepada pemerintah cq Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan melampirkan hasil penelitian daerah dan persetujuan DPRD propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang berada dalam wilayah propinsi yang dimaksud, yang dituangkan dalam keputusan DPRD**
- d) Usul pembentukan Kabupaten/Kota disampaikan kepada pemerintah cq Menteri Dalam Negeri dan Otonomi daerah melalui Gubernur dengan dilampirkan hasil penelitian daerah dan persetujuan DPRD Kabupaten /Kota serta persetujuan DPRD Propinsi, yang dituangkan dalam keputusan DPRD**
- e) Dengan memperhatikan usulan Gubernur, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah memproses lebih lanjut dan dapat menugaskan tim untuk melakukan observasi ke daerah yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah**
- f) Berdasarkan rekomendasi pada huruf e, ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah meminta tanggapan para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan dapat menugaskan Tim Teknis Sekretariat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah ke daerah untuk melakukan penelitian lebih lanjut**
- g) Para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah memberikan**

saran dan pendapat secara tertulis kepada ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah

- h) Berdasarkan saran dan pendapat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, usul pembentukan suatu daerah diputuskan dalam rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah
- i) Apabila berdasarkan hasil keputusan rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah menyetujui usul pembentukan daerah, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah mengajukan usul pembentukan daerah tersebut beserta Rancangan Undang-Undang Pembentukan Daerah kepada Presiden
- j) Apabila Presiden menyetujui usul dimaksud Rancangan Undang-Undang Pembentukan Daerah disampaikan kepada DPR-RI untuk mendapatkan persetujuan

Pembentukan sebuah daerah otonom tentunya melalui proses-proses yang nantinya dapat mewujudkan pemerintahan daerah yang dapat membangun kinerja pemerintahan daerah kedepan dan meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat. Proses-proses ini melalui penilaian atau pemberian bobot minimal bagi daerah yang akan menginginkan pembentukan daerah. Pemberian penilaian ini dimaksudkan untuk menggali sejauh mana potensi yang ada di daerah tersebut untuk perkembangan dan kemajuan yang akan datang.

Penilaian yang digunakan adalah sistem skoring yang terdiri dari 3

(tiga) macam metode, yaitu:

a) Metode Rata-rata

Adalah metode yang membandingkan besaran/nilai tiap daerah terhadap nilai rata-rata keseluruhan daerah. Semakin dekat dengan nilai rata-rata tertimbang-keseluruhan induk. Semakin besar nilai skor, yang berarti kesenjangan antara daerah semakin berkurang.

b) Metode distribusi

Adalah metode rata-rata yang mempertimbangkan distribusi data. Perhitungan skor dengan metode ini disesuaikan dengan kemiringan dan keruncingan kurva sebaran data.

c) Metode kuota

Adalah metode yang menggunakan angka tertentu sebagai kuota penentuan skoring. Metode ini ditetapkan pada data jumlah penduduk dan untuk daerah perkotaan saja.

Bobot untuk setiap kriteria dan indikator:

- a) Setiap kelompok syarat/kriteria mempunyai bobot yang berbeda-beda sesuai dengan peranan dalam pembentukan daerah otonom.
- b) Bobot untuk kemampuan ekonomi adalah 25, potensi daerah adalah 20, sosial budaya adalah 10, jumlah penduduk adalah 15, dan pertimbangan lain-lain adalah 5.
- c) Total dari seluruh bobot adalah 100.
- d) Skor minimal kelulusan adalah jumlah sub indikator pada setiap

kelompok/kriteria kali (x) skor diatas rata-rata kali (x) bobot untuk setiap kelompok syarat/ kriteria.

Kriteria kelulusan pembentukan daerah otonomi adalah:

- a) Suatu daerah dikatakan “Lulus” menjadi daerah otonomi apabila daerah induk maupun calon daerah yang akan dibentuk mempunyai total skor sama dengan atau lebih besar dari skor minimal kelulusan.
- b) Suatu daerah dikatakan “ditolak” menjadi daerah otonomi apabila sebagian besar (lebih dari setengah) skor sub indikator bernilai 1 (satu).

3. Keuangan Daerah

Agar tiap daerah dapat melaksanakan penyelenggaraan urusan-urusan yang telah diterimanya, maka daerah ini harus mempunyai keuangan sendiri. Sudah tentu keuangan daerah ini harus sedemikian rupa sehingga mampu memenuhi kebutuhan pembiayaan tugas yang telah menjadi urusan sendiri.

a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

APBD adalah rencana operasional keuangan pemerintah daerah dimana disatu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek daerah dalam satu tahun anggaran tertentu, dan dipihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutup ~~pengeluaran-pengeluaran dimaksud~~ (D I Mamesah 1995)

J. Wayong (1962) mendefinisikan APBD adalah suatu rencana pekerjaan keuangan (*financial work plan*) yang dibuat untuk suatu jangka waktu tertentu dalam waktu dimana badan legislatif memberikan kredit kepada badan-badan eksekutif untuk melakukan pembiayaan guna kebutuhan rumah tangga daerah (*Grandslag*) penetapan anggaran yang menunjukkan sarana penghasilan untuk menutup pengeluaran tadi.

Dari dua pengertian tersebut APBD mengandung unsur-unsur:

- 1) Rencana operasional daerah yang menggambarkan bahwa adanya aktifitas atau kegiatan yang dilaksanakan dimana aktifitas tersebut telah diuraikan secara resmi.
- 2) Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas-aktivitas tersebut, sedang biaya-biaya yang ada merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilakukan.
- 3) Dituangkan dalam bentuk angka, jenis kegiatan dan jenis proyek
- 4) Untuk keperluan satu tahun anggaran.

Bagian-bagian yang ada dalam APBD meliputi:

- a) Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan asli daerah memiliki arti sebagai penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dimiliki berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan

perundang-undangan yang berlaku.¹³

Berdasarkan UU No 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dinyatakan bahwa sumber Pendapatan asli daerah antara lain meliputi:

- 1) Hasil pajak daerah
- 2) Hasil retribusi daerah
- 3) Hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan
- 4) Lain-lain pendapatan asli daerah yang dipisahkan

Hasil penjabaran dari keempat sumber pendapatan asli daerah tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Hasil pajak daerah

Pajak adalah iuran kepada Negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh karena itu wajib membayarnya menurut peraturan dengan tidak mendapatkan prestasi kembali, yang langsung ditunjuk dan gunanya untuk membiayai pengeluaran umum berhubungan dengan tugas Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.¹⁴

Setiap penyelenggaraan pemerintahan dikepalai oleh kepala daerah. Kebijakan yang diambil dalam hal pajak, selalu dinyatakan bahwa kepala daerah selaku pemungut pajak daerah. Dengan demikian

¹³ Dedy Supriady, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Jakarta, Gramedia pustaka utama, 2002, hal 180.

¹⁴ Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 23A, Undang-Undang Pajak Daerah, Undang-Undang 1991, Hal 2

kepala daerah mempunyai wewenang dan kewajiban terhadap pajak daerah, yaitu:

- a. Menerbitkan surat ketetapan pajak daerah
- b. Melakukan penagihan pajak
- c. Melakukan pemeriksaan terhadap wajib pajak
- d. Melakukan penyelidikan

Pajak daerah dipungut berdasarkan penetapan kepala daerah atau dibayar sendiri oleh wajib pajak. Dengan demikian ada dua cara pemungutan pajak, yaitu:

- a. Dengan surat ketetapan pajak daerah atau dokumen lain yang dipersamakan misalnya berupa karcis atau nota perhitungan
- b. Dengan memberikan kepercayaan kepada wajib pajak untuk memperhitungkan, menghitung, membayar dan melaporkan sendiri pajak yang terutang dengan menggunakan surat pemberitahuan pajak

2) Hasil retribusi daerah

Pengertian retribusi secara umum adalah pembayaran iuran secara langsung oleh mereka yang menikmati suatu pelayanan dan biasanya dimaksudkan untuk menutup seluruh atau sebagian dari pelayanannya.¹⁵ Misalnya sewa rumah atas rumah milik daerah,

¹⁵ *...*

pungutan pajak irigasi dan karcis-karcis bagi pelayanan masyarakat. Jadi, retribusi daerah yakni pemungutan daerah sebagai pembayaran atas pemakaian atau memperoleh jasa pekerjaan usaha milik.

3) Hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan yang dipisahkan

Dalam rangka pemasukan bagi daerah, maka pengelolaan perusahaan milik daerah haruslah bersifat profesional dan efisien.

Didalam UU No. 5 Tahun 1962, sifat perusahaan daerah yaitu:

- a. Perusahaan daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat:
 1. Melalui jasa
 2. Menyelenggarakan kemanfaatan umum
 3. Memupuk pendapatan
- b. Tujuan pendapatan daerah adalah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya, untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta ketenagakerjaan dalam perusahaan menuju masyarakat adil dan makmur. Sifat dari perusahaan daerah bukan hanya berorientasi pada profit tetapi juga jasa dan menyelenggarakan kemanfaatan umum. Hasil pengelolaan kekayaan daerah dipisahkan dalam penjelasan UU No. 25 Tahun 1999 pasal 4 yaitu bagian laba,

deviden dan penjualan saham daerah.

4) Lain-lain hasil usaha daerah yang sah

Sumber pendapatan asli daerah lainnya adalah dinas-dinas serta pendapatan-pendapatan lainnya yang diperoleh secara sah oleh pemerintah daerah dan semua dinas daerah, sekalipun tugas dan fungsi utamanya adalah untuk memberikan pelayanan terhadap masyarakat tanpa terlalu memperhitungkan untung rugi. Tapi dalam batas-batas tertentu dapat didayagunakan dan bertindak sebagai organisasi ekonomi yang memberikan pelayanan jasa dengan imbalan. Dari sinilah daerah menambah PAD. Meskipun dinas-dinas daerah telah ditempatkan sebagai salah satu sumber PAD, tetapi tidak berarti sumbangan riil yang diberikan sektor ini cukup besar untuk menopang keuangan daerah pada umumnya. Karena dalam kenyataannya, sektor ini hanya sedikit baik dibandingkan kontribusinya bagi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pendapatan pada umumnya.

b). Bagian Dana Perimbangan.

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, dana perimbangan terdiri atas:

1) Bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan,

Rea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan dan penerimaan

dari sumber daya alam.

- 2) Dana Alokasi Umum.
 - 3) Dana Alokasi Khusus.
- c). Bagian Pinjaman Daerah.
- d). Bagian Lain-lain Penerimaan Yang Sah.

Lain-lain penerimaan yang sah adalah antara lain hibah atau penerimaan dari daerah propinsi/kota lainnya, dan penerimaan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- e). Bagian Sisa Lebih Penghitungan Anggaran Tahun Lalu.

b. Lingkup Keuangan.

Lingkup keuangan daerah ini adalah segala unsur-unsur keuangan atau kekayaan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah secara keseluruhan. (D.J.Mamesa, 1995), lingkup kekayaan ini meliputi:

- 1) Kekayaan daerah secara langsung dikelola oleh pemerintah daerah sesuai alokasinya masing-masing serta berhubungan langsung dengan pelaksanaan tugas, wewenang dan tujuan baik di bidang pemerintah maupun di bidang pembangunan.
- 2) Kekayaan milik daerah yang di pisahkan, yaitu seluruh uang dan barang yang pengurusnya tidak di masukan ke dalam APBD, tetapi diselenggarakan oleh perusahaan daerah, serta Bank Pembangunan Daerah yang fungsinya juga sebagai kekayaan

c. Upaya-upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah

1). Upaya Intensifikasi

Kata Intensifikasi berasal dari kata intensif yang berarti perihal peningkatan kegiatan yang lebih hebat.¹⁶ Dalam hubungannya dengan upaya peningkatan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), maka dari pengertian intensifikasi tersebut diatas dapat dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan intensifikasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah upaya pemerintah daerah untuk mendapatkan hasil penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sesuai dengan yang diinginkan. Peningkatan penerimaan dilakukan bukan dengan menambah jumlah jenis penerimaan tetapi peningkatan dilakukan dengan pengoptimalan jenis penerimaan yang telah ada, dengan mekanisme:

- a). Penataan atau pengaturan system dan mekanisme penarikan Pendapatan Asli Daerah (PAD)
- b). Meningkatkan Sumber Daya Manusia (SDM) di lingkungan aparat pemerintahan
- c). Meningkatkan kegiatan pengawasan dalam pelaksanaan
- d). Menghindari kebocoran-kebocoran dengan cara pemeriksaan secara teratur penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

¹⁶ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Dikutip dari: *...*, 1999, 1: 1000

- e). Mengadakan monitoring dan evaluasi secara rutin/berkala
- f). Mengadakan rapat koordinasi secara rutin dengan instansi terkait

2). Upaya Ekstensifikasi

Kata ekstensifikasi berasal dari kata ekstensif yang berarti bersifat menjangkau secara luas.¹⁷ Dengan demikian pengertian ekstensifikasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah langkah perluasan atau penambahan jenis penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dapat dipungut selain dari jenis pajak yang sudah ada. Usaha ini dapat dilakukan melalui:

- a). Peninjauan terhadap peraturan pemungutan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD)
- b). Pelayanan terhadap masyarakat yang lebih baik dan disertai pemberian sanksi terhadap pelanggaran yang terjadi
- c). Peningkatan kesadaran masyarakat sebagai obyek dari Pendapatan Asli Daerah (PAD)

D. Definisi Konsepsional

Definisi konsepsional yang digunakan :

- 1) Desentralisasi : Penyerahan wewenang pemerintahan kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia

¹⁷ ibid hal. 335.

- 2) Otonomi Daerah : Kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 3) Pemekaran wilayah :Pemecahan daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota menjadi lebih dari satu Propinsi, Kabupaten dan Kota.
- 4) Keuangan daerah :Pemasukan dan pengeluaran yang dikelola oleh pemerintah daerah.
- 5) Pendapatan Asli Daerah : Penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayah sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

E. Definisi operasional

Definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- 1) Pendapatan Asli Daerah Kota Lubuk Linggau
 - A. Hasil pajak daerah.
 - B. Hasil retribusi daerah.
 - C. Hasil perusahaan milik daerah, hasil pengolahan daerah yang dipisahkan.
 - D. Lain-lain pendapatan asli daerah yang dipisahkan.
- 2) Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Musi Rawas
 - A. Hasil pajak daerah
 - B. Hasil retribusi daerah.

C. Hasil perusahaan daerah, hasil pengolahan daerah yang dipisahkan.

D. Lain-lain pendapatan asli daerah yang dipisahkan.

3) Upaya-upaya yang dilakukan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Musi Rawas.

F. Metodologi Penelitian

Metodologi penelitian merupakan cara utama dalam melakukan penelitian untuk mencapai tujuan penelitian dengan cara menentukan lebih dahulu jenis penelitian, unit analisa dan sumber data penelitian.

1) Jenis penelitian

Dalam jenis penelitian ini penulis menggunakan penelitian deskriptif kualitatif yang menurut Winarno Surahman :

“penelitian deskriptif merupakan istilah yang umum dan mencakup beberapa teknik deskriptif, diantaranya penelitian yang menentukan, mengklasifikasikan dan menganalisa data serta, untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada pada saat sekarang dengan menggunakan metode instrumen, dokumentasi dan studi pustaka.”

2) Jenis data

Jenis data yang diperoleh dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

a. Data primer

Yaitu data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian dengan

menggunakan alat pengukur atau alat pengambil data langsung pada subjek sebagai sumber informasi yang dicari. Yaitu : Komposisi PAD Musi Rawas.

b. Data sekunder.

Yaitu data yang diperoleh melalui dokumentasi berupa buku-buku ilmiah, kutipan hasil penelitian, data statistik, media massa, dan dokumentasi yang diperlukan dalam penelitian. Yaitu: Deskripsi wilayah Musi Rawas.

3) Unit analisa data

Unit analisa dalam penelitian ini adalah

a. Dinas pendapatan daerah Kabupaten Musi Rawas

b. Dinas pendapatan daerah Kota Lubuk Linggau

4) Tehnik pengumpulan data

Tehnik pengumpulan data yang dilakukan dalam penulisan ini meliputi :

a. Interview (wawancara)

Wawancara adalah salah satu metode untuk mendapatkan informasi, dengan bertanya langsung dengan pihak yang berkaitan langsung dengan penelitian ini. Peneliti akan mewawancarai Kepala dinas pendapatan daerah kabupaten Musi Rawas, Kepala dinas pendapatan daerah Kota Lubuk Linggau, serta orang-orang yang berkompeten dalam penelitian ini.

b. Dokumentasi

Dalam mengoperasionalkan tehnik ini, peneliti mengumpulkan bahan-bahan tertulis yang berkaitan dengan penelitian, yaitu media massa, jurnal, laporan penelitian, peraturan perundang-undangan dan lain sebagainya

c. Observasi

Observasi adalah suatu cara mengumpulkan data yang melakukan pengamatan atau penyelidikan pada faktor penunjang penelitian.

5) Tehnik Analisa Data

Analisis data menurut Patton adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar.¹⁸

Analisa data merupakan suatu tahap mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberikan kode dan mengkategorikannya serta menafsirkan data tersebut sebelum menarik suatu kesimpulan. Jadi langkah-langkah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pengumpulan data, penelitian data, penafsiran data, dan penarikan kesimpulan.

Pada tahap awal, penyusunan mengumpulkan data yang diperoleh dengan melakukan studi kelayakan atau *library research* dari berbagai kepustakaan. Tahap kedua yaitu penilaian data. Dalam penelitian data ini

¹⁸ ...

penyusun berpedoman pada prinsip validitas, otentitas dan reabilitas, sehingga hanya data- data yang relevan saja yang akan dipakai.

Tahap berikutnya adalah penafsiran data. Dalam usaha penafsiran data atau menginterpretasikan data, penyusun berusaha menganalisisnya dengan menggunakan prespektif yang dipakai dalam penelitian ini. Dan tahap akhir adalah penarikan kesimpulan. Penarikan kesimpulan ini merupakan langkah terakhir dalam menganalisis data, setelah semua data yang diperlukan terkumpul dinilai dan ditafsirkan