

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata, bertanggung jawab kepada daerah dan membuka jalan bagi daerah dalam mengembangkan kreatifitasnya dan produktifitasnya sesuai dengan kepentingan dan keperluan daerah masing-masing. Hal yang menjadi fokus otonomi daerah adalah adanya kewenangan bagi daerah untuk menggali potensi sumber keuangan daerahnya. Pemerintah daerah dituntut untuk jeli mengamati kondisi daerahnya dan selanjutnya melakukan upaya-upaya yang mengarah pada cara meningkatkan pendapatan daerahnya. Hal ini tentu saja selain memperhatikan kondisi daerah, harus diperhatikan juga kemampuan masyarakat yang merupakan pendukung utama dalam pelaksanaan otonomi daerah ini.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, merupakan landasan hukum penyelenggaraan desentralisasi, kewenangan secara luas bagi daerah untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan sesuai prakarsa, aspirasi masyarakat, dan kondisi daerah itu sendiri. Ketiga aspek tersebut melahirkan peluang sekaligus tantangan bagi pemerintah daerah dan masyarakat untuk mewujudkan cita-citanya. Dalam rangka otonomi daerah di Kabupaten Deli Serdang, telah diupayakan optimalisasi sumber daya yang ada

dengan tetap memperhatikan prinsip pengembangan program prioritas dan kepentingan masyarakat.

Pengoptimalan pemanfaatan segenap potensi yang ada bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat Kabupaten Deli Serdang secara keseluruhan dengan tetap mengembangkan ketahanan sosial budaya sebagai landasan dalam rangka kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara serta pemanfaatan sumber daya daerah secara berkesinambungan dengan berwawasan lingkungan.

Pembangunan daerah memerlukan sumber pendanaan yang tidak sedikit jumlahnya guna menjamin kelangsungan pembangunan daerah yang bersangkutan. Berkaitan dengan pendanaan tersebut, budget tidak hanya berasal dari pendanaan pemerintah daerah sendiri, tetapi berasal dari bantuan pemerintah Pusat.¹

Untuk melaksanakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab, setiap daerah itu memerlukan kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber dana yang ada di daerahnya masing-masing guna untuk lebih meningkatkan pendapatan asli daerah. Apabila pendapatan asli daerah itu dari tahun ke tahun itu meningkat, maka daerah itu akan cepat berkembang. Untuk itu diperlukan penggalian sumber dana daerah yang cukup untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan pembangunan maupun ekonomi.

¹ Syaukani, dkk., 2004, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar

Kabupaten Deli Serdang adalah daerah yang terkena bencana gempa bumi pada tahun 2006 sehingga banyak sarana dan prasarana ekonomi dan pariwisata sebagai sumber pendapatan asli daerah yang rusak sehingga menghambat dalam rangka mencapai target pendapatan asli daerah yang telah ditetapkan. Berdasarkan hal tersebut maka penulis tertarik akan mengkaji bagaimana upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Deli Serdang dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah .

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

Bagaimana peranan Pemerintah Daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Deli Serdang ?

C. Tinjauan Pustaka

Pengaturan tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 Amandemen kedua. Pemerintah adalah intitusi atau lembaga yang melaksanakan kegiatan pemerintah dalam arti sempit yaitu eksekutif administrasi negara, sedangkan pemerintah dalam arti luas meliputi eksekutif, legislatif dan yudikatif serta administrasi Negara

Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan salah satu prioritas utama yang harus dilaksanakan pemerintah Indonesia dalam rangka merealisasikan

agenda reformasi, agenda otonomi daerah dalam arti yang seluas-luasnya merupakan keputusan politik untuk mengakomodir tuntutan daerah dan dinamika masyarakat yang semakin kritis dan responsif untuk memaknai pembangunan.²

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Peraturan daerah bersifat administratif rechtelijk tidak bersifat staatsrechtelijk karena hanya berfungsi mengatur kekuasaan daerah otonom dibidang administrasi negara disini antara lain perbedaan dasar hubungan antara pusat dengan negara bagian dalam bentuk negara federal yang lebih bersifat kenegaraan.³

Hal-hal yang mendasar dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal ini mengakibatkan terjadi perubahan yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah.

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia.

² Sudjaipul Rahman, 2004, *Pembangunan dan Otonomi Daerah, Realisasi Program Gotong Royong*, Pancar Suwuh, Jakarta, hlm. 150.

³ Djuanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah : Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, P.T Alumni Bandung, Bandung, hlm. 203.

Menurut The Liang Gie” Pemerintah Daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok yang mendiami suatu wilayah yang dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah.⁴

Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintah Daerah yang dipilih secara demokrasi. Pemilihan secara demokrasi terhadap Kepala Daerah tersebut dengan mengingat tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yang menyatakan bahwa karena DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokrasi dilakukan oleh rakyat secara langsung. Kepala Daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah, dan perangkat daerah.

Pemerintah Daerah merupakan aparat di daerah yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Oleh sebab itu yang dimaksud dengan Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Dalam pelaksanaan Otonomi Daerah ini menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Desentralisasi adalah Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom

⁴ The Liang Gie, *Dasar-Dasar Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik*

untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah adalah kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dengan menggunakan sumber daya yang dimiliki secara optimal, dalam upaya mencapai kemandirian (*self reliance*).⁵ Sebagai Negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Menurut Andi Malaranggeng bahwa :

“tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna, penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pembangunan. Untuk melaksanakan tujuan tersebut, kepada daerah perlu diberikan kewenangan-kewenangan sebagai urusan rumah tangganya”.⁶

Namun manakala daerah diberi otonomi untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, persoalan klasik yang senantiasa muncul adalah berkaitan dengan masalah keuangan.

Menurut Syaukani, persoalan klasik yang selalu muncul ketika membicarakan masalah pemerintah daerah adalah yang berkaitan dengan masalah keuangan sangat masuk akal. Persoalan ini selalu muncul karena uang jelas sangat mutlak diperlukan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan, baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat

⁵ Sudjaipul Rahman, *op.cit*, hlm 150

⁶ Andi A. Malaranggeng, dkk., 2001, *Otonomi Daerah (Perspektif Teoritis dan Praktis)*, Yogyakarta : Bigraf Publishing, hlm 45

ataupun guna memberikan perlindungan. Dana yang sangat besar diperlukan untuk membayar belanja pegawai, dan juga segala bentuk pembiayaan lainnya yang biasanya diwujudkan dalam bentuk proyek".⁷

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan dibutuhkan adanya suatu kontrol dari pemerintah pusat terhadap daerah. Kesejahteraan secara konseptual dapatlah dirumuskan sebagai kepuasan yang diperoleh para individu dari situasi hidup yang mereka alami. Secara operasional kesejahteraan dapat diukur berdasarkan jumlah pendapatan. Dengan mendekatkan demokrasi yang bertanggung jawab kepada rakyat, melaksanakan cita-cita lama yang tertanam dalam pengertian pemerintah dari yang diperintah, maka sebaiknya titik berat pemerintah sendiri diletakkan pada kabupaten.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang mendukung kemampuan keuangan daerah. Pendapatan asli daerah menjadi sangat penting, terutama dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah, di mana kemampuan keuangan yang bersumber dari pendapatan asli daerah di jadikan salah satu variable untuk mengukur kemampuan daerah guna melaksanakan tugas otonomi yang diserahkan atau yang telah diserahkan pemerintah pusat kepada daerah.

Agar Pemerintahan daerah mempunyai urusan rumah tangganya sendiri, maka pemerintah daerah perlu meningkatkan pendapatan daerahnya melalui pemberdayaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) serta Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berasal dari pajak, retribusi, dan lain-lain.⁸

⁷ Syaukani, *Op.Cit.*, hlm 202

⁸ D. Pianta Numbak, 2000, *Manajemen Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 11-12

Pendapatan Asli Daerah (PAD) menurut Undang-undang No 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Kekuasaan Antara Pusat Dan Pemerintahan Daerah
Pasal 6 Ayat (1) PAD bersumber dari :

- a. Pajak Daerah;
- b. Retribusi daerah;
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- d. Lain-lain PAD yang sah.

Ayat (2) Lain-lain PAD yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d meliputi:

- a. Hasil penjualan daerah yang tidak dipisahkan;
- b. Jasa giro;
- c. Pendapatan bunga;
- d. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan
- e. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

Untuk mewujudkan hal itu, seluruh organisasi pemerintah yang ada berperan penting dan bertanggung jawab sepenuhnya dalam mengupayakan peningkatan pendapatan pemerintah daerah. Meskipun demikian, organisasi atau dinas pemerintahan yang secara langsung terkait dengan hal itu adalah dinas pendapatan daerah setempat yang mempunyai tugas pokok yakni menyelenggarakan pemungutan pendapatan daerah dan mengadakan koordinasi

dengan instansi lain dalam perencanaan, pelaksanaan, serta pengendalian pemungutan pendapatan daerah.⁹

Keberadaan pendapatan asli daerah menjadi sangat esensial dengan pembentukan daerah-daerah otonom. Mengenai kedudukan pendapatan asli daerah sangat strategis dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Keuangan daerah adalah kemampuan pemerintah daerah untuk mengelola mulai dari merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi berbagai sumber keuangan sesuai dengan kewenangannya dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan di daerah yang diwujudkan dalam APBD.¹⁰

Dari uraian pendapatan yang dikemukakan di atas menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah menempati kedudukan yang pokok dan penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Hal ini memperlihatkan bahwa menjalankan tugasnya, Dinas Pendapatan Daerah sebagai instansi pemerintahan yang berhubungan langsung dengan pemungutan pendapatan daerah, perlu melakukan kerjasama dengan berbagai instansi atau dinas pemerintah lainnya.

Rendahnya kinerja organisasi-organisasi pemerintah yang ada sekarang ini, yang diperlihatkan budaya korupsi, kolusi, dan nepotisme yang masih sangat tinggi. Di samping itu, dinas-dinas terkait tersebut sering kurang kooperatif dan tidak memiliki persepsi yang sama satu dengan yang lain.

Salah satu tantangan yang dihadapi pemerintah daerah pada saat ini terkait dengan kualitas sumber daya manusia adalah ketidak mampuannya dalam mengelola atau *me-manage* keuangan daerah yang ada. Hal itu dapat dicontohkan dengan kurangnya transparansi atau informasi mengenai kinerja finansial pemerintah daerah kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan

⁹ *Ibid*, hlm 34

¹⁰ Tinjau Sumartono, 2001, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 110

laporan tersebut. Sehubungan dengan itu, menurut Baridman, "pemerintahan daerah dalam manajemen keuangan daerah perlu paradigma baru yakni bahwa pemerintah daerah harus mampu menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak *public* yaitu hak untuk di beri informasi, didengar aspirasinya dan diberi penjelasan mengenai keuangan daerah."¹¹

Pemberian kewenangan yang penuh pada daerah mutlak diperlukan untuk mendukung pemerintahan daerah terselenggara dengan baik sebagaimana dijelaskan oleh J.Kaloh :

"Pemerintahan daerah akan dapat terselenggara dengan baik apabila masyarakatnya yakin bahwa mereka adalah bagian dari pemerintahan itu, dan kepentingan mereka dapat terjamin bagi kelanjutan kesejahteraan masyarakat dimana hal ini dapat memperkuat pandangan bahwa konsep otonomi seyogyanya berada dalam kerangka acuan pemerintahan yang demokratis. Pemerintahan demokratis modern tidak lain dari pemerintahan yang '*representatif*' dan '*responsible*', serta '*legitimate*'. Fungsi-fungsi pokok pemerintahan dalam demokrasi modern mencakup : pelayanan masyarakat atau *public service*, dan pembangunan masyarakat atau *community development* serta *regulasi*."¹²

Guna mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, tanggung jawab di daerah secara proposional diwujudkan pengaturan, pembagian antara pemerintah pusat dan daerah. Hal ini diatur dalam Pasal 12 ayat (1) Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat Dan Pemerintahan Daerah.

Pemerintahan daerah merupakan bagian dari elemen atau unsur Negara yang berada di bawah pemerintahan pusat yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola serta memberdayakan sumberdaya dalam wilayah yang

¹¹ *Ibid*

¹² J.Kaloh, 2002, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal Dan Tantangan Global*, Cet pertama, PT.Rineka Cipta, Jakarta, hlm 50.

dilingkupinya. Negara sebagai suatu organisasi yang besar tersusun atas satu pemerintahan pusat dan beberapa pemerintahan daerah. Secara garis besar, pemerintahan daerah berkewajiban untuk mempertanggung jawabkan segala administrasi pemerintahan daerahnya kepada pemerintah pusat. Sebaliknya pemerintah pusat juga berkewajiban untuk memberikan pembinaan atau bimbingan bahkan bantuan terutama yang berupa materiil kepada pemerintah daerah dalam upaya mengembangkan wilayahnya.

Adanya otonomi daerah diharapkan supaya daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri, dengan sebaik-baiknya. Untuk itu perlu diberikan sumber-sumber pendapatan daerah yang cukup seperti pendapat Muh Kusnadi dan Harmaily Ibrahim yang menyatakan bahwa:

Untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri pemerintah daerah memerlukan alat-alat perlengkapannya sendiri sebagai pegawai atau pejabat-pejabat daerah dan bukan pegawai atau pejabat pusat, memberikan bagi daerah untuk berinisiatif sendiri, wewenang untuk menyelenggarakan rumah tangga sendiri dan pendapatan yang diperoleh dari sumber keuangan sendiri, memerlukan pengaturan yang tegas agar di kemudian hari tidak terjadi perselisihan antara pusat dan daerah mengenai hal-hal tersebut di atas.¹³

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang ada maka tujuan penelitian difokuskan untuk mengetahui dan mengkaji peranan Pemerintah Daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah di Kabupaten Deli Serdang.

E. Manfaat Penelitian

1. Bagi Ilmu Pengetahuan.

Untuk menambah ilmu pengetahuan di bidang Hukum Tata Negara khususnya tentang Pemerintahan Daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

2. Bagi Pembangunan.

Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Deli Sedang dalam rangka manajemen pemerintahan dan bahan informasi bagi masyarakat Kabupaten Deli Sedang dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

- a. Penelitian kepustakaan yaitu dengan cara membaca buku-buku, peraturan perundang-undangan, surat kabar, majalah yang kesemuanya berhubungan dengan penelitian.
- b. Penelitian lapangan yaitu penelitian yang dilakukan secara langsung untuk memperoleh data dan informasi yang ada di lapangan.

2. Teknik pengumpulan data.

- a. Studi pustaka yaitu dengan membaca dan mempelajari buku-buku dan peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan metode

Data dalam penelitian ini yaitu bahan-bahan hukum:

1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat yang meliputi :

- a) Undang-Undang Dasar 1945
- b) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- d) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah

2) Bahan Hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer yang meliputi buku-buku, kutipan pendapat yang berhubungan dengan permasalahan.

b. Penelitian lapangan, yang langsung dilakukan di lokasi penelitian melalui wawancara dengan responden dengan tujuan untuk memperoleh data primer yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas.

3. Lokasi Penelitian dan Responden

Penelitian dilakukan di Kabupaten Deli Serdang dengan responden:

a. Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Deli Serdang

b. Sekretaris Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Deli Serdang

4. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian selanjutnya disusun secara sistematis, logis dan yuridis untuk mendapatkan gambaran umum tentang peran Pemerintah Daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah di Kabupaten Deli Serdang.

5. Analisis Data

Gambaran umum yang diperoleh kemudian di analisis secara yuridis kualitatif yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian di kelompokkan kemudian dihubungkan dengan masalah yang diteliti menurut kualitas dan dengan memberikan gambaran yang sebenarnya sehingga dapat menjawab permasalahan yang diajukan.