

BAB I

PENDAHULUAN

A.Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah merupakan salah satu wacana yang banyak di perbincangkan oleh berbagai kalangan, otonomi daerah juga merupakan terobosan dan titik terang bagi daerah untuk melakukan suatu perubahan atau perbaikan oleh karena itu Negara republik Indonesia memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Dengan adanya tuntutan akan pengaturan daerah maka lahir undang-undang no 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan undang – undang no 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah yang kemudian diganti dengan undang – undang no 32 tahun 2004 sebagai langkah menuju pemerintahan yang lebih baik, UU No.32 tahun 2004 merupakan revisi dari UU No.22 Tahun 1999 yang di maksud untuk melengkapi kekurangan – kekurangan yang ada pada undang- undang sebelumnya, karena pada asas pelaksanaan undang- undang No 22 tahun 1999 dianggap kekuasaan daerah terlampau luas dengan pertanggung jawaban yang dianggap kurang transparan sehingga peluang untuk terjadinya penyelewengan atas kekuasaan yang ada. Dalam undang – undang No.32 tahun 2004 ini ada beberapa kewenangan yang ditarik dari daerah dan dikembalikan kembali ke tangan pemerintah diantaranya :

1. Pengangkatan sekretaris wilayah daerah (sekwilda)
2. Pengesahan peraturan daerah

3. pengaturan kecamatan, desa/kelurahan
4. Rekrutmen pegawai negeri sipil (PNS)

Penerapan otonomi daerah berdasarkan Undang – Undang No.32 tahun 2004 ini tetap dengan prinsip otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab. Otonomi luas dimaksud bahwa kepala daerah diberi tugas, wewenang, hak dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintah yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat, sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Disamping itu daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintah yang diserahkan dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah¹

Didalam Undang-Undang No.32 tahun 2004 pasal 4 dan 14, antara lain mengatur hal-hal yaitu, pembentukan daerah dan kawasan khusus, pembagian urusan pemerintahan, penyelenggaraan pemerintahan, kepegawaian daerah, peraturan daerah dan kepala daerah, perencanaan pembangunan daerah, keuangan daerah, kerjasama dan penyelesaian perselisihan, kawasan perkotaan, desa, pembinaan dan pengawasan, serta pertimbangan dalam kebijakan otonomi daerah.

Dengan sistem desentralisasi akan berdampak pada efektifitas pemerintah karena tugas pemerintah tidak hanya berada dipusat saja tetapi juga diberikan pada daerah. Ini juga akan mewujudkan Negara yang demokrasi sebab rakyat turut serta didalam pembangunan. Pemerintahan demokrasi adalah suatu

¹ Prof.H. Rozali Abdullah,SH,*Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*,Jakarta.PT Rajagrafindo persada,2005,hal 5.

pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat sehingga pelaksanaan pemerintah tidak hanya diperintah pusat namun juga di daerah. Masyarakat di daerah juga memiliki karakteristik yang beragam dan tidak sama sehingga masyarakat mempunyai kepentingan yang berbeda-beda satu dengan yang lainnya menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Faktor-faktor yang menentukan dan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, antara lain yaitu, 1). Factor manusia sebagai subyek penggerak dalam penyelenggaraan otonomi daerah, 2) faktor keuangan yang menjadi tulang punggung bagi terselenggaranya aktifitas pemerintah daerah, 3) faktor organisasi dan manajemen yang merupakan sarana untuk melakukan penyelenggaraan pemerintah daerah secara baik, efisien dan efektif.²

Dari paparan diatas ini jelas factor kemampuan untuk mengelola keuangan daerah merupakan faktor yang sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Dengan kata lain, salah satu ciri dari otonomi daerah, daerah otonom terletak pada kemampuan self-supportingnya dalam bidang keuangan, termasuk didalamnya kemampuan di daerah dalam menggali sumber-sumber keuangan dengan baik dan menggunakannya secara tepat dan benar.

Sumber-sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah. Sumber pendapatan asli daerah merupakan sumber keuangan daerah yang digali dari dalam wilayah daerah yang bersangkutan yang

² Drs.H.syukani, H.R.Prof.Dr.Affan Gafar, Prof.Dr, M Ryass Rasyid, Ma, "Otonomi daerah dalam negara kesatuan". Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002, hal 185-190

terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Dalam hal ini kota Bengkulu termasuk daerah yang selalu melaksanakan pembangunan dalam jangka waktu kedepan, dan untuk mencapai tujuan yang efektif maka perlu adanya sektor keuangan daerah yang dapat mencukupi kebutuhan di daerah maka untuk itu pemerintah daerah harus menggali potensi yang dimiliki agar dapat meningkatkan penerimaan daerah, strategi dalam meningkatkan pendapatan asli daerahnya sendiri. Salah satunya yaitu dengan pajak daerah.

Sebelum lebih mengulas pada strategi apa yang digunakan dalam upaya peningkatan pajak daerah, ada baiknya kita melihat dulu tabel berikut yang berisi tentang realisasi APBD T.A 2005-2006 :

Tabel 1

Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah T.A.2005-2006

No	Jenis pungutan	2005				2006			
		Target	Kontribusi terhadap PAD (%)	Realisasi	% Target terhadap Realisasi	Target	Kontribusi terhadap PAD (%)	Realisasi	% target terhadap Realisasi
1	Pajak Daerah	7.344.496.000,00	43,97	7.496.838.430,00	102,07	8.455.000.000,00	46,13	7.738.923.555	91,53
2	Retribusi Daerah	5.598.930.000,00	33,52	5.305.891.849,00	94,77	6.986.769.000,00	38,12	6.597.152.091	94,42
3	Laba Perusahaan Daerah	275.000.000,00	1,65	185.471.702,34	67,44	275.000.000,00	1,50	-	-
4	Pendapatan Asli Daerah yang Sah	3.485.000.000,00	20,86	932.132.968,54	26,75	2.610.000.000,00	14,24	2.586.288.444	99,09
	Total Pendapatan Asli Daerah	16.703.426.000,00		13.920.334.949,88	83,33	18.326.769.000,00		16.922.364.090	92,33

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah kota Bengkulu

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa pajak daerah mengalami peningkatan anggaran dari 7.344.496.000,00 pada tahun 2005 dan terealisasi sebesar 7.496.838.430,00 kalo dipersentasekan pencapaiannya sebesar 102,07% sedangkan anggaran pada tahun 2006 yaitu menjadi 8.455.000.000,00 ini menunjukkan adanya peluang meningkatnya jumlah pendapatan dari sektor pajak daerah, akan tetapi secara umum pajak daerah memberikan kontribusi yang apabila dipersentasekan sebesar 43,97% ini menunjukkan bahwa pajak daerah memberikan kontribusi yang besar terhadap keberhasilan penyelenggaraan unsur-unsur rumah tangga daerah.

Tetapi ada permasalahan yang timbul pada realisasi pendapatan pajak daerah tahun 2006 dimana terjadinya penurunan dari target yang di tetapkan dinas pendapatan daerah sebesar 8.455.000.000,00 yang hanya tercapai sebesar 7.738.923.555 atau terealisasi sebesar 91,53 hal ini terjadi karena tidak optimalnya strategi atau kesalahan memprioritaskan strategi, maka oleh karena itu untuk lebih meningkatkan pendapatan dari hasil pungutan pajak maka pemerintah khususnya di dinas pendapatan daerah kota Bengkulu harus mempunyai strategi peningkatan pajak. Akan tetapi peningkatan pajak yang dipungut tersebut tidak membebani masyarakat.

B.Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah di uraikan diatas. Maka dapat di rumuskan permasalahan sebagai berikut :

"Bagaimana strategi Dinas Pendapatan Daerah Kota Bengkulu dalam meningkatkan pendapatan pajak daerah tahun 2005-2006?"

C. Tujuan penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Mengetahui strategi pemerintahan kota Bengkulu dalam meningkatkan pendapatan pajak daerah.
2. Untuk Mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dan Pendukung dalam pelaksanaan pemungutan Pajak.

D. Manfaat penelitian

1. Menambah Pengetahuan bagi penulis baik yang bersifat teoritis maupun praktis.
2. Sebagai tambahan literatur bagi Penelitian atau Penulisan karya ilmiah yang ada relevansinya dengan penelitian ini.

E. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antara variabel berdasarkan konsep, definisi tertentu. Unsur yang paling besar peranannya dalam suatu penelitian adalah teori. Karena dengan unsur inilah penulis akan mencoba menjelaskan permasalahan yang terjadi

” sarana pokok untuk menyatakan hubungan sistematis antara fenomena sosial maupun alami yang hendak diteliti adalah teori, yaitu rangkaian yang logis dari satu proporsi atau lebih”³

Lebih jelasnya diungkapkan lebih lanjut sebagai berikut :

“Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, konstruk, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.”⁴

1. Manajemen Strategis

Manajemen Strategis (*Strategic Management*) adalah sejumlah keputusan dan tindakan yang mengarah pada penyusunan suatu strategi atau sejumlah strategi yang efektif untuk membantu mencapai sasaran perusahaan.⁵ Proses manajemen strategis ialah cara dengan jalan mana para perencana strategi menentukan sasaran dan menggambarkan keputusan. Keputusan Strategis (*Strategic Decision*) merupakan sarana untuk mencapai tujuan akhir.⁶

Manajemen strategis atau juga disebut perencanaan strategis merupakan suatu disiplin ilmu yang bertujuan untuk menghasilkan keputusan-keputusan dan kegiatan-kegiatan mendasar yang mengarah pada apakah organisasi itu, apa yang dilakukannya, dan mengapa ia melakukan itu.

³ Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survey*, Jakarta.LP3ES,1989,hal.12.

⁴ Ibid,hal 34.

⁵ Lawrence B. Lash, William F. Chask, *Manajemen Strategis dan Kebijakan Perusahaan*

Perencanaan strategis (*strategic planning*) adalah upaya yang didisiplinkan untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan memandu bagaimana menjadi organisasi, apa yang dikerjakan organisasi dan mengapa organisasi mengerjakan hal seperti itu.⁷

Menurut Jhon M. Bryson ada delapan langkah dalam proses perencanaan strategis. Delapan langkah ini menurutnya harus mengarah pada tindakan, hasil, dan penilaian evaluatif, atau implementasi dan evaluasi tidak harus menunggu hingga akhir, tetapi harus menjadi bagian yang menyatu dengan proses dan terus menerus. Kedelapan langkah itu adalah sebagai berikut⁸:

- 1) Merintis dan meminta persetujuan terhadap suatu proses perencanaan strategis.
- 2) Mengidentifikasi berbagai mandat.
- 3) Menjelaskan misi dan nilai-nilai.
- 4) Analisis lingkungan eksternal : peluang dan tantangan.
- 5) Analisis lingkungan internal : kekuatan dan kelemahan.
- 6) Mengidentifikasi isu-isu strategis yang dihadapi organisasi.
- 7) Memformulasikan strategi-strategi untuk menangani isu-isu tersebut.
- 8) Menciptakan suatu visi yang efektif untuk masa mendatang.

Kedelapan langkah dalam perencanaan strategi ini akan mengarah pada suatu tindakan, hasil dan evaluasi. Sekalipun demikian, perlu dipahami bahwa tindakan, hasil dan evaluasi ini akan senantiasa digunakan dalam setiap tahapan proses ini.

⁷ John M. Bryson, *Perencanaan Strategis untuk Organisasi Sosial*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hal. 5.

⁸ Ibid. hal 55-71

Analisis lingkungan (SWOT analisis)

Analisis lingkungan internal dan eksternal organisasi dimaksudkan untuk menggali, mengidentifikasi, dan mengungkapkan hal-hal sebagai berikut:

1. kekuatan /potensi (strengths)

kekuatan dan potensi yang ada di dalam organisasi harus dikenali dari aspirasi, kebutuhan, keinginan, kepentingan, dari para *stakeholders* organisasi. *Stakeholders* adalah orang-orang, kelompok-kelompok, atau organisasi-organisasi yang dapat mengklaim bahwa mereka menaruh perhatian, sumberdaya, atau *inputs*, atau terkena imbas *outputs* suatu organisasi.

Agar dapat mendaftar kekuatan dan potensi organisasi, maka perlu dikenali dan ditinjau ulang pula komponen-komponen berikut: sumberdaya (*resources*), langkah yang ditempuh selama ini (*present strategi*), dan prestasi kerja sejauh ini (*performance*). Analisis *resources* untuk mengetahui keadaan dan situasi sumberdaya yang dimiliki yang meliputi aspek-aspek organisasi, personil/sdm *people*, *economic/marketing/production/financial, information, dan competencies*. Analisis *present strategi* untuk mengetahui mengenai strategi organisasi yang dipilih dan dijalankan selama ini. Analisis *performance* untuk mengetahui seberapa jauh kinerja yang telah dicapai selama ini. Dari hasil analisis *internal environment* tersebut kemudian disaring dan dirumuskan dalam bentuk kekuatan dan potensi utama yang dimiliki.

2. Kelemahan/kekurangan (*weaknesses*)

Agar dapat mendapat kelemahan dan kekurangan yang dimiliki oleh suatu organisasi, maka perlu dikenal dikenali dan ditinjau ulang pula komponen-komponen yang sama, yakni: sumberdaya (*resources*), langkah yang ditempuh selama ini (*present strategy*), dan presentasi kerja sejauh ini (*performance*). Analisis *resources* untuk mengetahui keadaan dan situasi sumber daya yang dimiliki yang meliputi aspek - aspek organisasi, personil/sdm/*people*, *economic/marketing/production/financial/information*, dan *competencies*. Analisis *present strategy* untuk mengetahui mengenai strategi organisasi yang dipilih dan dijalankan selama ini. Analisis *performance* untuk mengetahui seberapa jauh kinerja yang telah dicapai selama ini. Dari hasil analisis internal environment tersebut kemudian disaring dan dirumuskan dalam bentuk daftar kelemahan utama yang dimiliki.

3. Kesempatan/peluang (*opportunities*)

Untuk mengenali kesempatan/peluang yang ada diluar dan kemungkinan dapat ditangkap oleh suatu organisasi maka kita perlu menganalisis tiga komponen, yakni: (1) analisis trends dan forces; (2) analisis clients/customers; (3) analisis collaborators dan competitors. Dari hasil eksternal environment scanning terhadap ketiga komponen tersebut kemudian disaring dan dirumuskan dalam bentuk peluang atau kesempatan yang dimiliki organisasi.

4. Tantangan/hambatan (*threats*)

Untuk mengenali tantangan/hambatan dari luar yang dihadapi suatu organisasi, maka kita juga perlu menganalisis tiga komponen yang sama, collaborators dan para pesaing. Analisis trends dan forces untuk mengetahui kecenderungan-kecenderungan yang terjadi pada tingkat internasional, nasional, dan lokal. Dan hasil eksternal environment scanning terdapat ketiga komponen tersebut kemudian disaring dan dirumuskan dalam bentuk tantangan/hambatan yang dihadapi organisasi.

2. Otonomi Daerah

Secara etimologi, istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani yaitu '*Autos*' yang berarti sendiri dan '*nomos*' berarti undang-undang, jadi Otonomi berarti perundangan sendiri.

Menurut undang-undang No.22 tahun 1999 pasal 1 yang sudah direvisi menjadi undang-undang No.32 tahun 2004 pengertian otonomi daerah adalah sebagai berikut :

Otonomi daerah adalah kewenangan otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dari dua pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa otonomi mempunyai pengertian sebagai hak atau wewenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang timbul dari inisiatif sendiri demi kepentingan bersama.

Prinsip Otonomi daerah berdasarkan undang-undang No.32 tahun 2004 adalah otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Luas adalah keleluasaan daerah untuk penyelenggaraan pemerintah yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintah, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama, dan kewenanganbidang lainnya. Yang ditetapkan peraturan pemerintah, disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan dimulai dari perencanaan, pengawasan, pengendalian, dan wawasan.

Nyata , karena kewenangan yang di selenggarakan itu menyangkut yang di perlukan, 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. Kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom dalam rangka desentralisasi harus pula disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, saran dan prasaranan serta sumber daya manusia.

Dengan melihat asas undang-undang nomor 22 tahun 1999 yang telah di revisi menjadi undang-undang nomor 32 tahun 2004, maka pelaksanaan otonomi daerah mengandung prinsip-prinsip sebagai berikut :⁹

1. penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan prinsip desentralisasi

⁹ Undang-Undang No. 32 tahun 2004, *tentang otonomi daerah*.

2. pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada Otonomi luas, Nyata, dan Bertanggung jawab
3. pelaksanaan Otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab secara utuh diletakan pada pemerintahan kabupaten/kota. Sedangkan otonomi daerah propinsi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas bersifat lintas daerah
4. pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat, pemerintahan propinsi dan pemerintahan daerah.
5. pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom
6. pelaksanaan otonomi daerah harus lebih menungkatkan peran dan fungsi badan legeslatif daerah, baik sebagai lembaga penyalur aspirasi rakyat maupun lembaga pengawas penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota
7. pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai daerah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah yang tidak diserahkan pada daerah otonomi, sedangkan asas desentralisasi diletakkan pada daerah kabupaten/kota sebagai daerah otonom
8. dalam hal ini perlu diketahui antara daerah kabupaten/kota satu dengan yang lainnya saling berhubungan dalam penerimaan otonominya. Untuk dapat melaksanakan tugas otonominya dengan sebaik-baiknya dan menjamin keberhasilan penyelenggaraan.

Dengan diberlakukannya undang-undang no.32 tahun 2004 maka diharapkan dapat menutup kekurangan yang ada pada undang-undang sebelumnya , dalam undang-undang 32 tahun 2004 ada beberapa kewenangan yang ditarik dari daerah dan dikembalikan ke tangan pemerintah diantaranya :

1. pengangkatan sekretaris wilayah daerah(sekwilda)
2. pengesahan peraturan daerah
3. pengaturan kecamatan
4. rekrutmen pegawai negeri sipil (PNS).

3. Pemerintahan daerah

Secara etimologi pemerintahan berasal dari kata "Pemerintah" yang kemudian mendapat imbuhan sebagai berikut :

- a. mendapat awalan "pe" menjadi kata "pemerintah" berarti badan atau organ elit yang melakukan pekerjaan mengatur dan mengurus dalam suatu Negara.
- b. Mendapatkan akhiran "an" menjadi kata "pemerintahan" berarti perihal, cara, perbuatan, atau urusan dari badan yang berkuasa dan memiliki legitimasi tersebut.¹⁰

Di dalam kata dasar "perintah" paling sedikit ada empat unsur penting yang terkandung, yaitu sebagai berikut :

- a. ada dua pihak yaitu yang memerintah disebut pemerintah dan pihak yang diperintah disebut rakyat.

¹⁰ Inu Kencana Syafie, *Manajemen Pemerintahan*, PT. Pertja, 1998 Hal 15.

- b. Pihak yang memerintah memiliki kewenangan dan legitimasi untuk mengatur dan mengurus rakyat.
- c. Pihak yang diperintah memiliki keharusan untuk taat kepada pemerintah yang sah.
- d. Antara pihak yang memerintah dan pihak yang diperintah terdapat hubungan timbal balik, baik secara vertical maupun horizontal.¹¹

Dari pengertian diatas maka dapat dipahami bahwa Pemerintah daerah adalah Organ Elit yang memiliki kewenangan dan legitimasi untuk mengatur dan mengurus rakyat di Daerah.

Selanjutnya dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, pengertian Pemerintahan Daerah adalah :

1. Pemerintah Daerah Propinsi, yang terdiri dari Pemerintah daerah Propinsi dan DPRD propinsi.
2. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, terdiri atas pemerintah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota.

Dari defenisi-defenisi tersebut diatas, maka peneliti menarik suatu kesimpulan tentang pengertian Pemerintah daerah, yaitu Badan atau organ Eksekutif daerah yang memiliki hak, kewenangan dan kewajiban untuk meyenggarakan pemerintahan daerahnya.

Menurut UU No. 32 Tahun 2004, urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah :

1. politik luar negeri;

¹¹ *Ibid* Hal 15.

2. pertahanan;
3. keamanan;
4. yustisi;
5. moneter dan fiscal nasional; dan
6. agama.

Selain enam urusan pemerintahan yang diuraikan diatas, sisanya menjadi wewenang pemerintah daerah. Dengan demikian urusan pemerintah daerah menjadi tidak terbatas. Mengingat hal tersebut, begitu luasnya otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan begitu banyak urusan yang dapat diselenggarakan oleh pemerintah daerah, undang-undang No.32 tahun 2004 membagi semua urusan tersebut atas dua kelompok, yaitu urusan wajib dan urusan Pilihan.¹²

Urusan pemerintahan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan warga Negara. Sedangkan urusan pemerintahan pilihan adalah urusan yang berkaitan dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah. Dengan demikian, urusan pemerintah pilihan adalah urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah. Berikut ini akan dipaparkan pembagian urusan wajib dan urusan pilihan bagi pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/ kota.

Adapun yang menjadi wewenang urusan wajib bagi Pemerintahan Daerah Provinsi berdasarkan ketentuan Pasal 13 ayat (1) UU No.32 Tahun 2004 yang meliputi :

¹² Prof. H. Rozali Abdullah, "Pelaksanaan Otonomi Luas dengan pemilihan kepala daerah secara langsung", PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta Hal 20.

- a. perencanaan dan pengendalian Pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- d. peyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. peyelenggaraan pendidikan, dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah social lintas kabupaten /kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah, termasuk lintas Kabupaten/ kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/ kota;
- l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/ kota;
- o. peyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/ kota; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, menurut ketentuan Pasal 14 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, urusan wajib yang menjadi urusan pemerintahan daerah untuk kabupaten/ kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/ kota yang meliputi :

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;

- b. perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah social;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

"ketertiban umum" dan ketentraman rakyat " yang dimaksud dalam kedua pasal tersebut diatas, termasuk didalamnya perlindungan masyarakat" (Linmas).

Urusan pemerintahan Propinsi dan Kabupaten/ Kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan, seperti pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, dan pariwisata.

Dalam peyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah berpedoman pada Asas Umum Peyelenggaraan Negara, yang didalam Hukum Administrasi Negara dikenal dengan "Asas-asas Umum Pemerintahan yang layak". Hal ini diperkuat dengan diundangkannya UU No.28 Tahun 1999 tentang Peyelenggaraan Negara yang bersih, bebas dari korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), ditambah asas efesiensi dan asas efektifitas. Kemudian dalam pasal 20 UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa asas-asas tersebut dijadikan sebagai pedoman dalam peyelenggaraan pemerintahan daerah. Asas dimaksud disebut dengan "Asas Umum Peyelenggaraan Negara", yang dirinci antara lain:

1. asas kepastian hukum;
2. asas tertib peyelenggaraan Negara;
3. asas kepentingan umum;
4. asas keterbukaan;
5. asas proporsionalitas;
6. asas profesionalitas;
7. asas akuntabilitas;
8. asas efesiensi; dan
9. asas efektivitas.

Sembilan rincian asas tersebut diatas, lebih dikenal dengan sebutan "good governance" (tata pemerintahan yang baik).

Dalam peyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan, terutama dalam peyelenggaraan otonomi daerah dibekali dengan hak dan kewajiban tertentu

Hak-hak daerah tersebut antara lain :¹³

1. mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
2. memilih pemimpin daerah;
3. mengelola aparatur daerah;
4. mengelola kekayaan daerah;
5. memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
6. mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
7. mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan
8. mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Disamping hak-hak tersebut diatas, daerah juga dibebani beberapa kewajiban, yaitu :

1. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
3. mengembangkan kehidupan demokrasi;
4. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
5. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
6. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
7. menyediakan fasilitas social dan fasilitas umum yang layak;
8. mengembangkan system jaminan social;

¹³ Ibid Hal 29.

9. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
10. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
11. melestarikan lingkungan hidup;
12. mengelola administrasi kependudukan;
13. melestarikan nilai social budaya;
14. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
15. kewajiban lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Hak dan kewajiban daerah tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah, yang dikelola dalam sistem pengelola keuangan daerah.

4. Keuangan Daerah

Dalam rangka melaksanakan kegiatan-kegiatan negara baik didalam kegiatan pemerintahan umum maupun dalam bidang pembangunan serta guna memelihara kehidupan dan kegiatan negara lainnya, diperlukan biaya berupa uang. Demikian juga di daerah, dimana pelaksanaan kegiatan pemerintahan umum dan pembangunan serta pemeliharaan sarana dan prasarana setiap tahun selalu meningkat.

Dari penjelasan diatas maka dapat disimpulkan bahwa keuangan adalah segala bentuk kekayaan atau harta benda yang dapat dinilai dengan uang. D.J.Mamesah mendefinisikan keuangan daerah ¹⁴ sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik

¹⁴ D.J.Mamesah, "Sistem Administrasi Keuangan Daerah", Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995 hal 16

berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki oleh negara maupun daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan perundangan yang berlaku.

Dari definisi diatas dikemukakan dua unsur penting yaitu :

1. Semua hak dimaksud sebagai hak untuk memungut pajak daerah retribusi daerah dan/atau penerimaan dan sumber-sumber lain sesuai ketentuan yang berlaku merupakan penerimaan daerah sehingga menambah kekayaan daerah.
2. kewajiban daerah dapat berupa kewajiban untuk membayar dan mengeluarkan uang sehubungan dengan tagihan kepada daerah yang bersangkutan.

Definisi mengenai keuangan daerah lain yang disampaikan D.J.Mamesah adalah segala unsur-unsur keuangan dan kekayaan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah secara keseluruhan.¹⁵ Dari definisi diatas lingkup dari keuangan meliputi :

1. kekayaan daerah secara langsung dikelola pemerintah daerah sesuai dengan tingkat ekonomi otonominya masing-masing serta berhubungan langsung dengan pelaksanaan tugas, wewenang dan tanggung jawab baik dalam bidang pemerintah maupun dalam bidang pembangunan.
2. kekayaan milik daerah yang dipisahkan, yaitu seluruh uang dan barang yang pengrusukannya tidak dimasukkan dalam Anggaran Pendapatan dan

Dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 pasal 78 (23) disebutkan mengenai keuangan daerah yaitu pasal (1) penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dan DPRD dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Pasal (2) Penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara.

Pentingnya posisi keuangan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah sangatlah disadari pemerintah. Demikian pula alternatif cara untuk mendapatkan sumber keuangan yang menandai harus segera dilakukan agar dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga daerah.

5. Pajak Daerah

Pembangunan di daerah-daerah otonom merupakan kegiatan yang berlangsung terus-menerus dan berkesinambungan yang bertujuan untuk mencapai masyarakat yang sejahtera di daerah. Untuk dapat mencapai tujuan tersebut maka dibutuhkan dana untuk pembangunan tersebut. Salah satu upaya untuk dapat memperoleh dana untuk pembiayaan pembangunan adalah melalui Pajak daerah.

5.a. Pengertian Pajak

Membahas mengenai pengertian pajak, banyak ahli memberikan batasan-batasan tentang pengertian pajak, diantaranya sebagai berikut :

Defenisi lain tentang Pajak menurut Santoso Brotodiharjo adalah :

" Pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapatkan prestasi kembali yang langsung dapat dituntut dan yang

digunakan adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas Negara yang menyelenggarakan Pemerintahan" ¹⁶

Berdasarkan pengertian dari beberapa ahli tersebut, maka peneliti menarik suatu kesimpulan tentang pengertian Pajak Daerah, yaitu iuran yang ditarik dari masyarakat oleh Pemerintah Daerah baik daerah Propinsi maupun daerah Kabupaten / Kota, yang bersifat memaksa kepada masyarakat, yang dipergunakan untuk membiayai rumah tangga daerah masing-masing.

Dari defenisi-defenisi tersebut dapat ditarik kesimpulan tentang cirri-ciri yang melekat pada pengertian Pajak, yaitu :

1. Pajak dipungut oleh Negara (Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah), berdasarkan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya.
2. Dalam pembayaran pajak-pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontra prestasi individu oleh pemerintah atau tidak ada hubungan langsung antara jumlah pembayaran pajak dengan kontra prestasi secara individu.
3. Peyelenggaraan pemerintah secara umum merupakan kontra prestasi dari Negara.
4. Diperuntukkan bagi pengeluaran rutin pemerintah jika masih surplus digunakan untuk "Public Investment".
5. Pajak dipungut disebabkan adanya suatu keadaan, kejadian, dan perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu kepada seseorang.

5.b. Pengertian Pajak Daerah

Pengertian pajak daerah menurut peraturan pemerintah RI No.65 tahun 2001 pasal 1 adalah : Iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi dan atau badan usaha kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang. Yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Selain itu pajak daerah dapat diartikan :

1. pajak yang dipungut oleh pemerintahan daerah dengan pengaturan dari daerah sendiri.
2. pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional tetapi penerapan tarifnya dilakukan oleh pemerintah daerah.
3. pajak yang dipungut dan di administrasikan oleh pemerintah pusat tetapi hasil pungutannya diberikan kepada pemerintah daerah, dibagi hasilkan dan dibebani pungutan tambahan oleh pemerintah pusat.

Jenis pajak daerah pada umumnya dapat dibedakan atas :

a. Pajak atas harta tetap perkotaan

Harta tetap itu ada bermacam-macam dan merupakan pajak yang komprehensif atas kepemilikan, harta kekayaan, warisan, transfer modal atau perolehan modal dan lain-lain. Obyek yang paling menonjol atas harta tetap adalah tanah dan bangunan, termasuk mesin pabrik dan perlengkapannya.

b. Pajak pendapatan

Pajak ini mengandung sumber penerimaan yang paling menguntungkan serta merupakan perangkat untuk menaikan sumber daya nasional yang digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah.

c. Pajak barang dan jasa

Meliputi pajak atas penjualan barang dan barang import, pajak hiburan, pajak atas produksi yang berasal dari sumber daya alam, pajak perpindahan barang-barang, pajak kendaraan bermotor dan lain-lain.¹⁷

Selain jenis pajak yang telah ditetapkan menurut UU No.18 tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah, daerah dimungkinkan untuk menambah obyek pajak baru, atau mengurangi jenis pajak yang telah ditetapkan tersebut. Hal ini ditetapkan menurut situasi dan kondisi daerah setempat.

F. Definisi Konsepsional

Defenisi Konseptual merupakan tahapan penting yang membahas mengenai pembatasan pengertian suatu konsep dengan konsep lain yang merupakan suatu abstraksi hal-hal yang diamati agar tidak terjadi kesalahpahaman. Adapun defenisi konseptual yang digunakan adalah :

1. Manajemen Strategis

Manajemen strategis adalah fungsi Aparatur Dinas Pendapatan Daerah sebagai Manajemen dalam merumuskan dan melaksanakan

strategi Dispenda kota Bengkulu, karena strategi Dispenda merupakan langkah dan pendekatan yang dirancang untuk menghasilkan atau mencapai kinerja organisasi yang maksimal yaitu Peningkatan Penerimaan PAD melalui Pajak daerah.

2. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan wewenang daerah dalam hal ini Propinsi Bengkulu untuk mengatur dan mengurus kepentingan rumah tangganya sendiri dari inisiatif sendiri demi kepentingan bersama.

3. Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah adalah Badan atau organ Eksekutif daerah yang memiliki hak, kewenangan dan kewajiban untuk menyelenggarakan pemerintahan daerahnya, dalam hal ini adalah Pemerintah kota Bengkulu terutama dinas pendapatan daerah.

4. Keuangan Daerah

Keuangan daerah adalah sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula dengan segala sesuatu baik berupa barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah dan segala sesuatu atau unsur-unsur keuangan dan kekayaan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah secara keseluruhan dan dipergunakan untuk pembiayaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan serta pemeliharaan

5. Pajak Daerah

Pajak Daerah adalah iuran yang ditarik dari masyarakat oleh Pemerintah Kota Bengkulu, yang bersifat memaksa kepada masyarakat, yang dipergunakan untuk membiayai rumah tangga daerah Kota Bengkulu.

G. Definisi Operasional

Defenisi operasional dalam suatu penelitian bermanfaat untuk mengetahui pengukuran suatu variabel, sehingga peneliti dapat mengetahui baik buruknya pengukuran. Adapun indicator-indikator yang digunakan adalah :

a. Analisis lingkungan internal dan eksternal organisasi

1. analisis eksternal

i. peluang (*opportunities*)

- a. Potensi Ekonomi daerah cukup memadai.
- b. Kewenangan daerah semakin luas (UU no 32 tahun 2004 dan UU no 33 tahun 2004)
- c. Adanya dukungan instansi terkait.

ii. ancaman atau hambatan (*threat*)

- a. Kesadaran wajib pajak dan wajib retribusi serta wajib PBB masih rendah.
- b. Lemahnya Penegakan Hukum
- c. melaksanakan undang-undang no. 34 tahun 2000 tentang perubahan dari undang-undang

2. analisis internal

i. kekuatan (*strength*)

- a. adanya komitmen dan dukungan dari pemimpin.
- b. Adanya peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah
- c. Struktur organisasi yang memadai.
- d. Jumlah staf yang mendukung dan sumber daya manusia.

ii. kelemahan (*weakness*)

- a. kualitas sumber daya manusia (SDM) atau personil kurang memadai.
- b. terbatasnya saran dan prasarana penunjang.
- c. keuangan
- d. organisasi

b. Identifikasi isu strategi

Perumusan isu strategi di kelompokkan menjadi 4 kelompok yaitu

1. komparatif
2. mobilisasi
3. investasi dan divertasi
4. status quo

c. Strategi Dinas Pendapatan Daerah dalam meningkatkan pajak daerah.

1. meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang ada di dinas pendapatan kota bengkulu
2. meningkatkan pelayanan kepada masyarakat guna mendapatkan kepercayaan dari masyarakat

3. meningkatkan pendapatan asli daerah untuk meningkatkan potensi ekonomi

H. Metode Penelitian

Metode Penelitian adalah langkah-langkah kegiatan yang akan digunakan dalam proses penelitian yang pada dasarnya merupakan serangkaian metode atau cara kerja untuk mengetahui obyek yang menjadi sasaran penelitian.

Dalam hal ini Penulis mengambil metode penelitian yang akan digunakan sebagai berikut :

a. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan jenis Penelitian Deskriptif kualitatif¹⁸, yaitu Penelitian dengan menjelaskan permasalahan yang didasarkan pada data verbal dan tidak menggunakan angka-angka kuantitatif untuk ditarik sebuah kesimpulan penelitian. Dalam penelitian ini penulis menggunakan pemikiran yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data dengan seperangkat data lain. Penelitian ini akan menggambarkan secara rinci tentang keadaan sesungguhnya dari obyek penelitian, yang didasarkan pada masalah yang dianggap bersifat umum ke khusus.

¹⁸ *Totop M. Griffin, menyusun rancangan penelitian*, CV Rajawali, 1986, hal. 24

b. Unit Analisis

Adapun yang menjadi unit analisis yang dipakai Penyusun dalam melakukan penelitian ini adalah Dinas Pendapatan Daerah kota Bengkulu.

c. Data Yang Dibutuhkan

Di dalam penelitian ini data yang dibutuhkan adalah data primer dan sekunder. :

1. Data Primer

Data yang diperoleh dari keterangan dan penjelasan yang berkaitan dengan penelitian, khususnya diperoleh dari aparat Dinas Pendapatan Daerah kota Bengkulu.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang dipilih dan dikumpulkan oleh orang yang diluar dari penyelidik atau bisa juga dari hasil dokumen studi pustaka seperti buku-buku ilmiah, artikel, jurnal, undang-undang dan lain-lain yang dianggap relevan dengan masalah yang diselidiki.

d. Teknik Pengumpulan Data

untuk memperoleh data yang dibutuhkan dalam penelitian ini maka dilakukan pengumpulan data dengan teknik-teknik sebagai berikut :

1. Observasi

Dalam hal ini penulis secara langsung turun kelapangan untuk melihat secara kongkrit kegiatan yang dilakukan para staf dinas pendapatan daerah dan melihat langsung bagaimana kaadaan sarana

10% seperti yang disebutkan Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi (1982). Sedangkan Winarno surakhmad (1981) menyebutkan populasi dengan jumlah 100, maka jumlah sampel sebanyak 50%nya dan bila anggota populasi 1.000, maka jumlah sampel 15%nya sudah dapat dibenarkan.²⁰

e. Teknik Analisa Data

Data yang diperoleh selanjutnya diolah menurut tahapan berikutnya dilakukan analisa data menurut jenis dan sifat agar dapat ditarik kesimpulan. Analisa data yang digunakan oleh peyusun pada penelitian ini adalah Deskriptif Kualitatif. Deskriptif kualitatif adalah data yang dikumpulkan itu berupa studi kasus dan bersifat monografis, mudah diklarifikasi dan jumlahnya sedikit²¹

Dari penjelasan diatas Penulis mengambil kesimpulan bahwa penelitian Deskriptif Kualitatif adalah memaparkan dan menjelaskan data melalui penalaran berdasarkan logika untuk menarik kesimpulan yang logis mengenai data yang dianalisa. Sehingga dapat menunjukkan gambaran situasi secara sistematis mengenai faktor-faktor yang berhubungan dengan fenomena yang sedang diteliti tanpa menggunakan perhitungan statistik.

²⁰ Ibid, hal 106-107.

²¹ M. L. P. (1981). *Statistical Methods in Social Research*. Jakarta: 1991, hal. 228