

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemberlakuan otonomi daerah sejak tahun 2001 merupakan tantangan sekaligus peluang bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan dirinya melalui potensi-potensi yang dimilikinya. Dengan otonomi tersebut, pemerintah daerah perlu melakukan penataan, pembaharuan, serta pematapan aparaturnya tanpa banyak bergantung pada pemerintah pusat sehubungan dengan pemberian kewenangan kepada setiap Pemerintah Daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri dengan cara memberdayakan (*empowerment*) menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, potensi-potensi, sumber daya alam, dan sumber daya manusia yang dimiliki yang digunakan untuk kesejahteraan masyarakat.¹

Agar pemerintah daerah mampu membiayai urusan rumah tangganya sendiri, maka pemerintah daerah perlu meningkatkan pendapatan daerahnya melalui pemberdayaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMN) serta Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berasal dari pajak, retribusi, dan lain-lain.² 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

¹ Kedaulatan Rakyat, 30 Juni, 2003

² D. Riant Nugroho, *Otonomi Daerah Desentralisasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2000, hal : 65

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 daerah³. Hal ini memperlihatkan bahwa dalam menjalankan tugasnya Dinas Pendapatan Daerah sebagai instansi pemerintahan yang berhubungan langsung dengan pemungutan pendapatan daerah, perlu melakukan kerjasama dengan berbagai instansi atau dinas pemerintahan lainnya.

Dalam menjalankan peran sebagai pemungut pendapatan daerah, Dinas Pendapatan Daerah memiliki sejumlah fungsi yakni :⁴

1. Merumuskan kebijakan teknis dibidang pendapatan daerah.
2. Menyusun rencana dan program kegiatan di bidang pendapatan daerah.
3. Melakukan penelitian, pengkajian, dan pengembangan pendapatan daerah.
4. Melakukan pembinaan pelaksanaan pelayanan di bidang pemungutan pendapatan daerah, menyelenggarakan pelayanan dan pemungutan pendapatan daerah
5. Mengkoordinasikan pelaksanaan pemungutan dana perimbangan.
6. Memberikan ijin tertentu dibidang pendapatan daerah.
7. Mengevaluasi, memantau dan pengendalian pemungutan pendapatan daerah.
8. Pengelolaan dukungan teknis dan administratif.
9. Melakukan pembinaan teknis pelaksanaan kegiatan suku dinas dan unit pelayanan pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama kendaraan bermotor.

Berdasarkan tugas pokok dan fungsinya di atas, Dinas Pendapatan Daerah memiliki tanggung jawab yang sangat besar terutama dalam memberdayakan sumber-sumber pendapatan daerah. Terkait dengan itu, sangat dibutuhkan sumber daya manusia yang memiliki profesionalisme,

³ Ibid, hal : 34

⁴ <http://www.Pendapatandaerah.go.id>

akuntabilitas, dan kualitas yang handal sehingga mampu menjalankan perannya.⁵

Sejak otonomi daerah diberlakukan, tugas dan tanggung jawab Dinas Pendapatan Daerah menjadi semakin berat. Hal ini terkait dengan pemberian wewenang oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk membiayai urusan rumah tangganya sendiri. Dengan demikian, seluruh pembiayaan pembangunan telah dipercayakan kepada pemerintah daerah semua. Hal ini merupakan salah satu resiko yang harus diterima pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah.⁶

Dalam menjalankan peranannya sebagai pemungutan pendapatan daerah, Dinas Pendapatan Daerah pada kenyataan masih banyak mengalami kendala di lapangan.⁷ Berbagai kendala yang dihadapi diantaranya mengenai kualitas sumber daya manusia yang rendah, sulitnya menjalin kerjasama dengan dinas-dinas lain terkait misalnya Dinas Pariwisata, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, dan lain-lain, dan partisipasi masyarakat yang masih rendah. Kendala mengenai kualitas sumber daya manusia yang ada dalam organisasi-organisasi pemerintahan, mengakibatkan kurangnya kemampuan para aparatur pemerintah tersebut dalam menjalankan perannya sebagai aparatur pemerintah. Hal ini dapat dilihat dari rendahnya kinerja organisasi-organisasi pemerintahan yang ada sekarang ini yang diperlihatkan budaya korupsi, kolusi, dan nepotisme yang masih sangat tinggi. Di samping itu, dinas-dinas terkait

⁵ Nugroho, Op.Cit, hal: 134.

⁶ Albert Hasibuan, Otonomi Daerah, Peluang dan Tantangannya, Jakarta, Sinar Harapan, 2000, hal: 56.

⁷ <http://www.pendapatandaerah.go.id>.

tersebut sering kurang kooperatif dan tidak memiliki persepsi yang sama satu dengan yang lainnya.⁸

Salah satu tantangan yang dihadapi pemerintah daerah sata ini terkait dengan kualitas sumber daya manusia adalah ketidakmampuannya dalam mengelola atau *me-manage* keuangan daerah yang berkepentingan dengan laporan tersebut. sehubungan dengan itu menurut Baridwan pemerintah daerah dalam manajemen keuangan daerah perlu paradigma baru yakni bahwa pemerintah daerah harus mampu menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik yaitu hak untuk diberi informasi, didengar aspirasinya dan diberi penjelasan mengenai keuangan daerah.⁹

Kualitas sumber daya manusia yang rendah yang ada pada organisasi pemerintah mengakibatkan ketidakmampuan dalam menjalankan fungsinya secara baik dan benar. Hal ini misalnya ketidakmampuan untuk memberdayakan potensi-potensi yang dimiliki organsiasinya secara maksimal sehingga pendapatan yang diperoleh dari sumber tersebut menjadi rendah. Dengan demikian, secraa langsung akan menjadi kendala bagi Dinas Pendapatan Daerah yang berperan sebagai pemungut pendapatan daerah yang diperoleh dari berbagai sumber lain karena jumlahnya rendah tetapi juga karena keterlambatan-keterlambatan.¹⁰

Kendala lainnya adalah partisipasi masyarakat yang rendah dalam membantu rencana pemerintah untuk meningkatkan pendapatan daerah dalam

⁸ Zaki Baridwan, “*Manajemen Keuangan Daerah Perlu Paradigma Baru*” , Kedualatan Rakyat, 27 Juni 2003.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ <http://www.klaten.go.id>

hal ini Dinas Pendapatan Daerah. Dengan pemberlakuan otonomi daerah yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat secara merata terutama yang ada di daerah-daerah, mempunyai berbagai konsekuensi. Konsekuensi tersebut diantaranya adanya kebijakan-kebijakan baru dari pemerintah daerah dalam meningkatkan sumber-sumber pendapatan misalnya dengan menaikkan pajak, retribusi, dan berbagai fasilitas pelayanan publik lainnya. Kebijakan semacam ini, oleh masyarakat sering dianggap telah memberatkannya sehingga partisipasinya dalam membayar pajak menjadi semakin rendah. Dengan kondisi semacam ini, maka Dinas Penapatan Daerah akan mengalami kesulitan dalam melakukan peningkatan pendapatan daerah.¹¹

Seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah di mana campur tangan pemerintah pusat untuk pelaksanaan pembangunan daerah menjadi sangat berkurang, maka pemerintah daerah perlu melakukan berbagai upaya dalam meningkatkan pendapatan daerahnya. Di sini peranan Dinas Pendapatan Daerah menjadi sangat penting sebagai organisasi atau instansi pemerintah yang terkait langsung yakni sebagai pemungut pendapatan daerah.

Kabupaten Klaten sebagai salah satu Pemerintah Daerah Tingkat Kabupaten di Propinsi Jawa Tengah, terus melakukan berbagai upaya dalam rangka pemberdayaan dan peningkatan pendapatan daerahnya. Sejak otonomi daerah diberlakukan, organisasi pemerintah Kabupaten Klaten beserta jajaran aparatnya berupaya menata, memperbaharui, dan memantapkan pemerintahannya. Upaya-upaya yang telah dilakukan pemerintah daerah

¹¹ Arie Sujito, "Peluang Otonomi dan Resiko Kapitalisme Desa", *Kedaulatan Rakyat*, 27 Juni 2003.

Kabupaten Klaten adalah memprioritaskan sektor-sektor dan program-program yang dapat segera mensejahterakan masyarakatnya. Dengan kekayaan dan potensi sumber daya alam yang dimiliki, Kabupaten Klaten telah berupaya meningkatkan pendapatan daerahnya dengan cara memberdayakan sumber-sumber pendapatan yang ada di wilayahnya.

Permasalahan utama pendapatan daerah pada dasarnya adalah masih pada tingginya ketergantungan sumber pendapatan daerah kepada pemerintah pusat. Selain itu karena keterbatasan pendapatan asli daerah karena belum optimalnya pengelolaan.¹² Untuk itu dalam mewujudkan peningkatan pendapatan daerah, menurut Bupati Kabupaten Klaten, kebijakan pendapatan daerah diarahkan, dengan meningkatkan efisiensi dan efektifitas pemungutan dan penerimaan pendapatan daerah melalui perbaikan sistem dan prosedur. Meningkatkan pendapatan daerah melalui perbaikan sistem dan prosedur. Meningkatkan pendapatan daerah melalui perluasan obyek dan intensifikasi pemungutan pajak dan retribusi daerah agar seluruh potensinya dapat masuk ke kas daerah. Optimalisasi hasil Badan Usaha Milik Daerah (BUMN) agar memberikan kontribusi yang optimal kepada pemerintah daerah. Selain itu juga dengan peninjauan kembali peraturan daerah tentang pendapatan daerah yang tidak sesuai.

¹² SKH Kedaulatan Rakyat, RAPBD Klaten 2007 Direncanakan Rp 836,186 M Lebih, 02 Januari 2007.

B. Perumusan Masalah

Perumusan masalah dari penelitian ini adalah :

1. *Bagaimana implementasi strategi Pemerintah Kabupaten Klaten dalam meningkatkan pendapatan asli daerah tahun 2004-2006?*
2. *Apa faktor yang menghambat dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah tahun 2004 – 2006?*

C. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori adalah teori-teori yang dipergunakan di dalam melakukan penelitian sehingga kegiatan ini menjadi jelas, sistematis, dan ilmiah. Selain itu, penulis pun di sini memaparkan pula definisi lain dari teori menurut para ahli disertai pula dengan definisi dari Kebijakan Publik, Implementasi Kebijakan, Rancangan Umum Tata Ruang Kota, dan Reklame. Adapun definisinya sebagai berikut: Menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi,

“Teori adalah Serangkaian asumsi, konsep, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep”.¹³

Sedangkan menurut Koentjoroningrat,

“Teori merupakan Pernyataan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti di satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.”¹⁴

Berbeda dengan pendapat dari Sarlito Wirawan Sarwono, yang mengatakan bahwa “teori merupakan serangkaian hipotesa atau proposisi

¹³ Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Sosial*, LP3ES, Jakarta, 1983, hal. 37.

¹⁴ Koentjoroningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, PT. Gramedia, Jakarta, 1997, hal. 9.

yang saling berhubungan tentang suatu gejala atau fenomena atau sejumlah gejala.”¹⁵

Dari ketiga definisi tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa teori merupakan sarana pokok yang mengatakan hubungan sistematis antara fenomena sosial maupun alami yang hendak diteliti, sedangkan teori-teori yang digunakan tersebut sebagai dasar atau pijakan dalam penelitian yang penulis lakukan.

1. Desentralisasi

Urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, dan pelaksanaan. Untuk lebih memberikan keluasaan daerah dalam pelaksanaan asas desentralisasi menurut Daan Suganda adalah :

Urusan-urusan yang tidak diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi merupakan kewenangan dan tanggungjawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini sepenuhnya diserahkan ke daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, pelaksanaan, maupun segi-segi pembiayaan, demikian juga perangkat daerah itu sendiri, yaitu terutama dinas-dinas daerah.¹⁶

Nuansa desentralisasi dalam pelaksanaan pemerintahan semakin jelas terlihat pada Pasal 18 UUD 1945, sebelum amandemen bahwa "Indonesia adalah negara kesatuan yang didesentralisasikan" bisa ditarik benang merah:

¹⁵ Sarlito W.S., *Teori-teori Psikologi Sosial*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hal. 4.

¹⁶ Daan Suganda, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia, Pemerintahan di Daerah*, (Bandung : Sinar Baru) 1992, hal 87.

Pertama, Desentralisasi perlu dilaksanakan karena merupakan tuntunan yuridis dan sistematis dari demokrasi Pancasila dan sistem politik Indonesia. *Kedua*, desentralisasi merupakan kebutuhan bagi Orde Baru untuk melanjutkan pembangunan nasional secara umum dan pembangunan jangka panjang tahap kedua secara khusus. *Ketiga*, demokrasi kita tak juga lepas dari isu yang sekarang menjadi *trend* didunia internasional. Perihal demokrasi yang bagaimana yang paling dibutuhkan dewasa ini, tentu saja yang dibicarakan bukan masalah *ideal* namun *technical*.¹⁷

Kajian yang dilakukan Kompas menyebutkan paling tidak empat kelemahan peraturan perundangan yang baru tentang desentralisasi. Dari segi substansinya, dua Undang-undang desentralisasi yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, adalah.

Pertama, memang sudah diadakan pemisahan antara Undang-undang Otonomi daerah dengan Undang-undang Perimbangan keuangan namun keduanya masih tidak ada *sinkronisasi*. *Kedua*, materi kedua Undang-undang ini tidak kongrit dan sengaja dikaburkan sehingga dapat ditafsirkan sesuai kepentingan pemerintah pusat, karena ada pasal yang menyebutkan bahwa ketentuan perlu diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah (PP). *Ketiga*, pembagian keuangan masih sangat tidak adil antara pemerintah pusat dengan daerah, terutama bagi daerah-daerah kaya dengan sumber daya alam yang telah memberikan banyak kontribusi terhadap keuangan negara. *Keempat*, disamping itu kedua Undang-undang tersebut dinilai masih banyak mengandung pasal "karet" yang justru tidak menjamin desentralisasi.¹⁸

Dari segi yuridis dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, daerah mempunyai peluang besar untuk menjabarkan dalam tatanan operasional. Undang-undang tidak dapat dilaksanakan tanpa adanya peraturan pemerintah sampai dengan pedoman dan petunjuk pelaksanaan dalam

¹⁷ Rianto Nugroho D, *Otonomi Daerah (Desentralisasi Tanpa Revolusi)*, (Jakarta : Elekmedia Komputindo Kelompok Gramedia), 2000. hal. 90.

¹⁸ *Kompas*, 23 Februari 2000, hal 7.

melaksanakannya sedangkan otonomi daerah mengandung arti kebebasan masyarakat dan daerah untuk melanjutkan pembangunannya. Dengan demikian daerah mempunyai peluang untuk merumuskan langkah pembangunannya dalam peraturan pemerintah daerah sejauh sejalan dengan hasil mufakat nasional yang dituangkan dalam Ketetapan MPR/DPR, serta tidak berbenturan dengan undang-undang lain yang berlaku.¹⁹

Kebijakan pemerintah atas pemberlakuan undang-undang ini dapat dilihat yaitu :

Secara fundamental Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak mempunyai hubungan hirarki satu sama lain, bahwa daerah propinsi tidak membawahi Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, tetapi dalam praktek penyelenggaraan pemerintah terdapat hubungan koordinasi, kerjasama, dan atau kemitraan dengan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dalam kedudukan masing-masing sebagai daerah otonom. Kelemahan yang bersifat struktural adalah sulitnya membangun koordinasi berbagai instansi pemerintah, khususnya menyangkut penyerahan urusan apalagi selama 32 tahun, republik ini sudah terbiasa untuk tersentralisasi, plus kelemahan daerah sendiri untuk mengantisipasi peran barunya.²⁰

Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini antara lain : menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, rneningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkembangkan kemandirian daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam pertumbuhan. Sejalan dengan penyerahan urusan, apabila urusan tersebut akan menjadi beban daerah, maka dilaksanakan melalui asas *medebewind* atau asas pembantuan.²¹

¹⁹ Faisal H Basri, *Otonomi Luas dan Federalisme*, dalam Otonomi atau Federalisme: Dampaknya Terhadap Perekonomian, (Jakarta : Sinar Harapan) 2000. hal 160.

²⁰ Ryaas Rasyid, *Prospek Otonomi Luas*, dalam buku Rianto Nugroho D, *Otonomi Daerah* (Desentralisasi Tanpa Revolusi), (Jakarta : Elekmedia Kompetindo Kelompok Gramedia, Jakarta, 2000. hal 87.

²¹ HAW. Widjaja. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. (Jakarta: Raja Grafika Persada), 2002. hal 76.

Otonomi atau desentralisasi bukanlah semata-mata administrasi teknik (*technical administration*) atau administrasi praktis (*practical administration*) saja, melainkan juga harus kita lihat sebagai proses hubungan politik (*Procces of political interaction*) dan ini berarti bahwa desentralisasi atau otonomi sangat erat kaitannya dengan demokrasi, hal mana yang diinginkan tidaklain hanya demokrasi pada tingkat nasional, melainkan juga demokrasi di tingkat lokal (*local democracy*) yang arahnya kepada pemberdayaan (*empowering*) atau kemandirian daerah.²²

Berdasarkan Pasal 1 ayat (7) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Kepublik Indonesia.

Urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, dan pelaksanaan.

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu,

²² Warsito Utomo, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah* (Realitas didalam konsep dan implementasi), dalam buku Andi A. Malarangeng dkk, *Otonomi Daerah* (Perspektif dan Teoritis dan Praktis), (Malang : Biograf Publishing) 2001, hal 96.

arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya. Karena dalam sistem yang berlaku sebelumnya, sangat dirasakan oleh daerah-daerah besarnya jurang ketidakadilan struktural yang tercipta dalam hubungan antara pusat dan daerah-daerah.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, setiap daerah otonom melaksanakan asas desentralisasi yang di dalamnya dibentuk dan disusun daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakasa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

2. Otonomi Daerah

Istilah otonomi daerah disadur kata “*autonomie* (bahasa Belanda) dan ini berasal dari dua kata Yunani, yaitu “*autos*” yang berarti sendiri dan dari “*nomos*” yang berarti peraturan-peraturan atau undang-undang. Maka kalau kita terjemahkan menurut bahasa saja, *autonomie* atau otonomi berarti “peraturan sendiri” atau “undang-undang sendiri”, otonomi merupakan kata benda; kata sifatnya adalah otonomi (dalam bahasa Inggris: *autonomos*, bahasa Belanda: *autonom*).²³

²³ Mariun, *Asas-asas Pemerintahan*, Penerbit FISIP UGM, 1988.

Abdurrahman memberikan pengertian otonomi sebagai perundangan sendiri, mengatur atau memerintah sendiri atau pemerintahan sendiri. Sehubungan dengan itu Ateng Sjafrudin mengatakan bahwa istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atas kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kemerdekaan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian yang harus dipertanggungjawabkan menurut The Liang Gie, otonomi adalah wewenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat yang diterima oleh daerah.²⁴

a. Otonomi Organik

Otonomi ini beranggapan bahwa keseluruhan daripada urusan-urusan yang menentukan mati hidupnya dari pada badan otonomi atau daerah otonomi. Dengan kata lain, urusan-urusan yang ibaratnya merupakan organ-organ kehidupan.

b. Otonomi Material

Dalam sistem ini, urusan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah tidak secara apriori ditetapkan dalam atau dengan undang-undang daerah boleh mengatur dan mengurus segala satuan yang dianggap penting bagi daerah, asal saja tidak mencakup urusan yang telah diatur dan diurus oleh pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya. Jadi, urusan yang telah diatur dari atas oleh pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya, tidak boleh diatur dan diurus lagi oleh daerah.

²⁴ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara RI*, Jilid 1, Gunung Agung, Jakarta, 1976, hlm. 44.

c. Sistem Otonomi Riil

Dalam sistem ini, penyerahan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi.

- 1) Otonomi luas adalah kekuasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan diterapkan dengan peraturan pemerintah. Di samping itu kekuasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksana, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.
- 2) Otonomi nyata adalah kekuasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlakukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah.
- 3) Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa 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 dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam konsep otonomi daerah terkandung asas-asas dan prinsip-prinsip kemandirian daerah dalam pelaksanaannya. Tetapi tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun demikian, otonomi tersebut sebagai bentuk pelimpahan yang luas dan kewenangan daerah namun keotonomian tersebut tetap berada pada batas yang tidak melampaui kewenangan pusat artinya pemerintah pusat masih memiliki wewenang untuk menjaga kestabilan roda pemerintah negara.

3. Teori-teori Kebijakan

1. Teori Rasional Komprehensif

Barangkali teori pengambilan keputusan yang paling dikenal dan mungkin pula yang banyak digunakan dan banyak diterima oleh kalangan luas ialah teori rasional komprehensif. Unsur-unsur utama dari teori ini dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. Pembuatan keputusan diharapkan pada suatu masalah-masalah yang dapat dibedakan dari masalah-masalah yang dibandingkan satu sama lain
- b. Tujuan-tujuan, nilai-nilai atau sasaran yang mempedomani pembuat keputusan amat jelas dan dapat ditetapkan rangkingnya sesuai dengan urutan kepentingan.
- c. Berbagai alternatif untuk memecahkan masalah tersebut diteliti secara seksama.
- d. Akibat-akibat (biaya dan manfaat) yang ditimbulkan oleh setiap alternatif yang perlu diteliti
- e. Setiap alternatif dan masing-masing akibat yang menyertainya dapat diperbandingkan dengan alternatif-alternatif lainnya

- f. Pembuat keputusan akan memiliki alternatif dan akibat-akibatnya yang dapat memaksimalkan tercapainya tujuan.²⁵

Teori ini digunakan, karena dipandang lebih mudah dalam penerapan kebijakan pemerintah. Disamping itu juga hal-hal yang menghalangi ataupun menghambat suatu kebijakan dipertimbangkan dengan matang. Perhitungan yang matang sebelum mengambil suatu keputusan juga sangat dibutuhkan. Teori-teori ini akan memerlukan waktu yang cukup lama karena hal-hal yang kecil akan diperhitungkan dengan seksama.

2. Teori Inkremental

Teori inkremental dalam pengambilan keputusan mencerminkan suatu teori pengambilan keputusan yang menghindari banyak masalah yang harus dipertimbangkan (seperti dalam teori rasional komprehensif) dan pada suatu yang sama, merupakan teori yang lebih banyak menggambarkan cara yang ditempuh oleh pejabat-pejabat pemerintah dalam mengambil keputusan sehari-hari.

- a. Pemilihan tujuan dan sasaran dan analisis tindakan empiris yang diperlukan untuk mencapainya dipandang sebagai suatu hal yang saling berkaitan dari pada sebagai suatu hal yang saling terpisah.
- b. Pembuat keputusan dianggap hanya mempertimbangkan beberapa alternatif yang langsung berhubungan dengan pokok masalah dan alternatif-alternatif ini hanya dipandang berbeda secara inkrementasi bila dibandingkan dengan kebijakan sasaran yang ada sekarang.

²⁵ Carl Fredrich, dalam Solikhin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi Implementasi Kebijakan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1997, hal 9

- c. Bagi tiap alternatif hanya sejumlah kecil akibat-akibat yang mendasar saja yang akan dievaluasi.
- d. Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan akan didefinisikan secara teratur. Pandangan inkremental memberikan kemungkinan untuk mempertahankan dan menyesuaikan tujuan dan sasaran serta sasaran dan tujuan sehingga menjadikan dampak dari masalah itu lebih dapat ditanggulangi.
- e. Bahwa tidak ada keputusan atau cara memecahkan yang tepat bagi tiap masalah. Batu ujian bagi keputusan yang baik terletak pada keyakinan bahwa berbagai analisis pada akhirnya akan sepakat pada keputusan tertentu, meskipun tanpa menyepakati bahwa keputusan itu adalah yang paling tepat sebagai sarana untuk mencapai tujuan.
- f. Pembuat keputusan yang inkremental pada hakekatnya bersifat perbaikan-perbaikan kecil dan hal ini lebih diarahkan untuk memperbaiki ketidaksempurnaan dari upaya-upaya kongkrit dalam mengatasi masalah sosial yang ada sekarang dari pada sebagai upaya untuk menyodorkan tujuan-tujuan sosial yang sama sekali baru di masa yang akan datang.

Lindblom yakin bahwa paham inkremental ini merupakan ciri khas para pembuat keputusan dalam masyarakat yang strukturnya majemuk seperti Amerika Serikat.²⁶

Dengan mendesaknya suatu masalah yang segera diselesaikan teori ini banyak digunakan. Karena pemerintah juga memerlukan

²⁶ *Ibid*, hal 22

kebijakan yang cepat untuk suatu pijakan melangkah guna mengatasi suatu masalah yang sedang terjadi dan segera diatasi.

3. Teori Pengamatan Terpadu (*Mixed Scanning Theory*)

Penganjur teori ini adalah ahli sosiologi organisasi. Amitai Etzioni-Etzioni setuju terhadap kritik-kritik para teoritis inkremental yang diarahkan pada teori rasional komprehensif, akan tetapi ia juga menunjukkan adanya beberapa kelemahan yang terdapat pada teori inkremental. Model pengamatan terpadu menunjukkan pembuat keputusan memanfaatkan teori rasional komprehensif maupun teori inkremental pada situasi yang berbeda-beda. Model ini memperhitungkan tingkat kemampuan para pembuat keputusan yang berbeda-beda. Dengan demikian, model pengamatan terpadu ini pada hakekatnya merupakan pendekatan kompromi yang menggabungkan pemanfaatan model rasional komprehensif dan model inkremental dalam proses pengambilan keputusan.²⁷

4. Keuangan Daerah

Masalah hubungan keuangan dan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah terus mengalami pasang surut. Terakhir dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, telah memberikan harapan baru mengenai otonomi yang luas bagi daerah Kabupaten, pelimpahan tugas kepada Pemerintah Daerah dalam otonomi luas disertai dengan pelimpahan kewenangan di bidang keuangan. Salah satu indikator penting

²⁷ Carl Fredrich, dalam Solikhin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1997, hal 23.

dari kewenangan di bidang keuangan adalah besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dalam sistem negara yang manapun di dunia ini, hampir tidak dijumpai kondisi dimana pengeluaran daerah dibiayai sepenuhnya oleh penerimaan asli daerah. Dalam bentuk kasus transfer dana dari pusat merupakan sumber penerimaan daerah yang sangat penting.

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.²⁸

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 dalam 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.

Sesuai dengan Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000, Pemerintah pusat yang secara fisik implementasinya itu berada di daerah, sehingga ada beberapa proyek Pemerintah Pusat yang dilaksanakan di daerah yang dibiayai oleh Pemerintah Pusat melalui APBN tetapi dana

²⁸ Tjanya Supriatna, 2001, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm 74.

itu juga masuk di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pembiayaan pemerintah daerah dalam hubungannya dengan pembiayaan dari pemerintah pusat diatur sebagai urusan yang merupakan tugas Pemerintah Pusat di daerah dalam rangka dekonsentrasi dibiayai atas beban APBN.

Urusan yang merupakan tugas Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya, yang dilaksanakan dalam rangka tugas pembantuan, dibiayai oleh pemerintah pusat atas beban APBN atau oleh pemerintah daerah di atasnya atas beban APBD pihak yang menugaskan. Sepanjang potensi sumber keuangan daerah belum mencukupi, pemerintah pusat memberikan sejumlah sumbangan. Dengan demikian bagi Pemerintah Daerah Kabupaten di samping mendapat bantuan dari Pemerintah Pusat juga mendapat limpahan dari propinsi tersebut juga berasal dari Pemerintah Pusat lewat APBN.

Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Penyerahan atau Pelimpahan Kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur atau penyerahan kewenangan atau penugasan Pemerintah Pusat kepada Bupati diikuti dengan pembiayaannya.

Berdasarkan ketentuan hukum Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Penyerahan atau Pelimpahan Kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur atau Bupati dapat dilakukan dalam rangka desentralisasi. Dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Setiap penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada daerah dalam rangka desentralisasi dan dekonsentrasi disertai dengan pengalihan sumber daya manusia dan sarana serta pengalokasian anggaran yang diperlukan untuk kelancaran pelaksanaan penyerahan dan pelimpahan

kewenangan tersebut. Sementara itu penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka tugas pembantuan disertai pengalokasian anggaran.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, pemerintah pusat dengan daerah merupakan satu kesatuan yang dapat dipisahkan dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Misi utama dari kedua Undang-Undang tersebut bukan hanya pada keinginan untuk melimpahkan kewenangan yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu semangat desentralisasi, demokratisasi, transparansi dan akuntabilitas menjadi sangat dominan dalam mewarnai proses penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya dalam proses pengelolaan keuangan daerah khususnya.

5. Implementasi Kebijakan Publik

a. Pengertian Implementasi

Menurut Nakamura dan Smallwood bahwa pertanyaan pokok yang harus dijawab oleh studi implementasi adalah mengapa suatu kebijakan atau program mengalami kegagalan.²⁹ Sedangkan menurut Mc Clintock keberhasilan implementasi belum menjadi lahan studi karena jumlahnya relatif terbatas, baik untuk negara berkembang

²⁹ Sabatier, Paul A., and Daniel Mazmanian, 1986, Top Down and Bottom Up Approaches to Implementation Research, In Journal of Public Policy, 1986. p 29.

maupun negara-negara kapitalis maju. Kedua pendapat itu menunjukkan bahwa studi implementasi sebenarnya lebih difokuskan pada pencarian akar masalah mengapa sebuah kebijakan gagal atau tidak efektif diimplementasikan.³⁰

Implementasi merupakan tahapan yang menghubungkan antara rencana dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, implementasi merupakan proses penerjemahan pernyataan kebijakan (*policy statement*) ke dalam aksi kebijakan (*policy action*). Sedangkan Ripley³¹ mengartikan implementasi sebagai proses yang terjadi setelah sebuah produk hukum dikeluarkan yang memberikan otorisasi terhadap suatu kebijakan, program atau *output* tertentu. Dengan demikian implementasi merujuk pada serangkaian aktivitas yang dijalankan oleh pemerintah yang mengikuti arahan tertentu tentang tujuan dan hasil yang diharapkan. Implementasi meliputi tindakan-tindakan (dan non-tindakan) oleh berbagai aktor, terutama birokrasi, yang sengaja didesain untuk menghasilkan efek tertentu demi tercapainya suatu tujuan

Goggin dengan menggunakan pendekatan komunikasi, melihat implementasi sebagai suatu proses, serangkaian keputusan dan tindakan negara yang diarahkan untuk menjalankan suatu mandat yang telah ditetapkan. Implementasi sering disejajarkan dengan ketaatan (*compliance*) negara, atau suatu pemenuhan tuntutan prosedur hukum

³⁰ Goggin, Malcolm L., et al., 1991, *Implementation Theory and Practice : Toward a Third Generation*, Scott, Foresman / Little, Brown Higher Education, Glenview Illinois, p. 36.

³¹ Ripley, Randall B., 1985, *Political Analysis in Political Sciences*, Chicago : Nelson Hill Inc, p 30

sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan. Implisit dalam pernyataan tersebut adalah tidak adanya modifikasi atau perubahan terhadap suatu keputusan kebijakan yang justru bertentangan dengan maksud para pembuat kebijakan.³²

Grindle menyatakan bahwa implementasi merupakan upaya menerjemahkan kebijakan publik yang merupakan pernyataan luas tentang maksud, tujuan dan cara mencapai tujuan ke dalam berbagai program aksi untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Dengan demikian, implementasi berhubungan dengan penciptaan “*policydelivery system*” yang menghubungkan tujuan kebijakan dengan output atau outcomes tertentu.³³

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, maka implementasi *pertama*, merupakan proses perakitan berbagai elemen yang dibutuhkan untuk menghasilkan *outcome programatik* tertentu. *Kedua*, proses melakukan sejumlah permainan yang saling berhubungan, dengan mana elemen-elemen tertentu dari suatu program dipertahankan atau disalurkan kepada proses formulasi suatu program.

b. Kompleksitas Proses Implementasi

Proses implementasi biasanya terdiri atas serangkaian aktivitas penting yang sangat kompleks. *Pertama*, implementasi berkaitan dengan akumulasi dan akuisisi sumberdaya yang dibutuhkan untuk menggerakkan suatu program. Sumberdaya tersebut meliputi personil, perlengkapan, material dan uang atau anggaran. *Kedua*, interpretasi

³² Goggin, *op.cit.*, . 34.

³³ Grindle, Merilee S., 1980, *Politics and Policy Implementations in the Third World*, New Jersey : Princenton University Press.p. 6.

dan perencanaan. Lembaga yang dipercayakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan harus terlebih dahulu menerjemahkan kebijakan ke dalam arahan-arahan, peraturan serta desain dan rencana program yang riil. *Ketiga*, organisasi kegiatan. Lembaga pelaksana yang diberi otoritas sebagai implementor kebijakan harus mengatur perencanaan dan aktivitasnya dengan membentuk unit-unit pelaksana serta rincian kegiatan rutin sesuai dengan beban kerjanya. *Keempat*, penentuan sasaran kebijakan, yaitu siapa-siapa yang akan mendapatkan keuntungan atau pelayanan dari kebijakan tersebut dan siapa saja yang tidak termasuk dalam lingkup target kebijakan.

c. Pendekatan dalam Studi Implementasi

Menurut Ripley terdapat dua pendekatan utama dalam studi implementasi, yaitu :³⁴

Pertama pendekatan kepatuhan atau *compliance*, adalah sejauh mana implementor kebijakan tunduk dibawah prosedur, jadwal dan batasan-batasan yang telah ditetapkan. Pendekatan ini hanya membandingkan antara apa yang seharusnya terjadi (*das sollen*) dan apa yang senyatanya terjadi (*das sein*) dalam proses implementasi kebijakan dengan mendasarkan pada arahan resmi atau dokumen kebijakan. Pendekatan *compliance* paling tidak mengandung kekurangan yaitu, (1) kurang diperhatikannya faktor-faktor non-birokratis yang justru sangat berpengaruh dalam proses implementasi. (2) adanya program-program yang tidak disusun dengan baik (*maldesigned*).

³⁴ Ripley, *op.cit*, hlm p. 55

Kedua, pendekatan *induktif-empiris* yang melihat realitas implementasi sebagaimana adanya. Ia berasumsi bahwa terdapat banyak faktor yang dapat dan telah mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut sering berada di luar kontrol administratif seperti pengaruh kelompok kepentingan dan kelompok penekan, tekanan internasional, gejala alam (banjir, gempa bumi, perubahan cuaca), dan sebagainya. Pendekatan ini berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti apa yang telah dicapai, mengapa, apa yang sebenarnya terjadi, dan sebagainya. Karenanya, pendekatan ini juga dikenal sebagai pendekatan “*What’s Happening ?*”. Ia berusaha mengungkap harapan atau keinginan berbagai faktor walaupun belum terdapat model yang tepat untuk mengukurnya.

Sedangkan menurut Sabiter dan Mazmanian (1986 : 9) bahwa studi implementasi dapat ditinjau dari perspektif administrasi negara dan perspektif ilmu politik. *Pertama*, perspektif administrasi negara, melihat implementasi kebijakan hanya sebagai pelaksana kebijakan secara tepat dan efisien. *Kedua*, perspektif ilmu politik memberi perhatian terhadap pentingnya input dari luar area administrasi, seperti ketentuan kebijakan administratif dan legislatif yang baru, perubahan-perubahan preferensi publik, inovasi teknologi, dan sebagainya. Menurutnya pertanyaan pokok dalam analisis implementasi, adalah sejauh mana terdapat konsistensi antara *output* kebijakan dari agensi administratif dan hasil-hasil lanjutannya (*subsequent outputs*) dari keputusan-keputusan ini dengan tujuan awal suatu kebijakan.

Selain pendekatan-pendekatan di atas, ada juga penulis yang membedakan pendekatan implementasi ke dalam pendekatan *top-down* dan *bottom-up* serta pendekatan *backward mapping* dan

forward mapping. Sedangkan Dalam penelitian ini, pendekatan yang akan dipakai adalah pendekatan ilmu politik atau pendekatan *What's Happening*. Pendekatan ini dinilai lebih cocok dengan realitas implementasi di Indonesia di mana terjadi banyak kegagalan karena campur tangan berbagai faktor di luar desain awal implementasi.

d. Determinan Implementasi Kebijakan

Yang dimaksudkan dengan faktor-faktor penentu adalah segala aspek yang sangat berpengaruh, dan karenanya menentukan, kinerja implementasi. Aspek-aspek tersebut perlu diidentifikasi secara teoritis sehingga nantinya dapat diperoleh gambaran yang jelas mengenai penyebab tinggi atau rendahnya kinerja implementasi suatu kebijakan.

Para ahli kebijakan publik menganalisis dan membuat kategorisasi tentang determinan implementasi kebijakan publik. Hal tersebut terlihat pada uraian berikut ini ;

1) Merilee S. Grindle (Konteks dan Isi Kebijakan).

Menurut Grindle bahwa implementasi ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya (*policy content* dan *policy context*). Isi kebijakan (*policy content*), meliputi beberapa faktor penentu yang meliputi : (1) kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan, (2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan (3) derajat perubahan yang diupayakan (4) kedudukan pembuat kebijakan (5) implementor pelaksana program (6) sumberdaya yang dikerahkan. Sedangkan konteks kebijakan (*policy context*), meliputi ; (1) kekuasaan, kepentingan dan strategi para aktor

yang terlibat, (2) karakteristik rezim dan institusi, (3) ketaatan dan tingkat daya tanggap.³⁵

2) Malcolm L. Goggin (Model Komunikasi).

Goggin menyatakan bahwa keberhasilan implementasi pada dasarnya ditentukan oleh kejelasan pesan yang disampaikan para pembuat kebijakan kepada para pelaksana. Dengan menganalogikan kebijakan sebagai pesan, ia berpendapat bahwa derajat implementabilitas suatu kebijakan pada dasarnya ditentukan oleh 3 faktor, yaitu isi pesan (*message content*), bentuk dari pesan itu sendiri, serta reputasi komunikatornya (yaitu para pembuat kebijakan).³⁶

Isi kebijakan merupakan kombinasi dari sumberdaya dan kredibilitas kebijakan sebagai solusi atas sebuah persoalan publik. Bentuk pesan atau bentuk kebijakan, terdiri dari kejelasan kebijakan yang diformulasikan, adanya konsistensi kebijakan, adanya frekuensi pengulangan yang terus menerus, serta diterimanya pesan tersebut oleh para pelaksana di lapangan. Reputasi komunikator, yaitu siapa yang menyampaikan pesan atau membuat suatu kebijakan. Reputasi tersebut ditentukan oleh legitimasi yang dimiliki oleh seorang pembuat kebijakan.

3) Paul Sabatier dan Daniel Mazmanian.

Menurut Sabatier dan Mazmanian bahwa kinerja implementasi ditentukan oleh beberapa faktor, seperti (1) kejelasan konsistensi tujuan, (2) adanya dukungan teori kausal

³⁵ Wibawa, Samodra, dkk, 1997, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta; hlm 22

³⁶ Tangkilisan, Hessel Nogis, 2003, *Implementasi Kebijakan Publik Transformasi Pikiran George Edwards*, Yogyakarta, Lukman Offset., hlm 22

yang memadai, (3) adanya proses implementasi yang disusun secara legal untuk menegakkan kepatuhan agen pelaksana dan kelompok target, (4) kehadiran agen pelaksana yang terampil dan memiliki komitmen yang tinggi, (5) adanya dukungan dari kelompok-kelompok kepentingan dan seorang “fixer”, dan (6) tidak adanya perubahan kondisi sosio-ekonomi drastis yang dapat mengurangi dukungan politik dan mengganggu teori kausal.³⁷

Berdasarkan uraian di atas, terdapat 3 hal yang penulis simpulkan. Pertama, implementasi kebijakan lebih merupakan proses politik daripada sebagai proses teknis murni. *Kedua*, kinerja implementasi suatu kebijakan pada dasarnya merupakan hasil interaksi berbagai faktor yang dikenal sebagai faktor-faktor penentu, baik di dalam maupun di luar struktur kebijakan. *Ketiga*, mengingat implementasi merupakan proses yang kompleks, maka kinerja implementasi kebijakan tidak hanya diukur dari output yang dihasilkan dari interaksi berbagai faktor tersebut tetapi juga proses menghasilkan output tersebut.

6. Strategi Peningkatan Pendapatan Asli Daerah

Pasal 1 ayat (13) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah yang dimaksud dengan Pendapatan Daerah adalah hal pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan

³⁷ Sabatier, Paul A., and Daniel Mazmanian, 1986, *Top Down and Bottom Up Approaches to Implementation Research*, In *Journal of Public Policy*, 1986, p 10.

Masalah hubungan keuangan dan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah terus mengalami pasang surut. Terakhir dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, telah memberikan harapan baru mengenai otonomi yang luas bagi daerah Kabupaten, pelimpahan tugas kepada Pemerintah Daerah dalam otonomi luas disertai dengan pelimpahan kewenangan di bidang keuangan. Salah satu indikator penting dari kewenangan di bidang keuangan adalah besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dalam sistem negara yang manapun di dunia ini, hampir tidak dijumpai kondisi dimana pengeluaran daerah dibiayai sepenuhnya oleh penerimaan asli daerah. Dalam bentuk kasus transfer dana dari pusat merupakan sumber penerimaan daerah yang sangat penting.

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 pendapatannya melalui pemberdayaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) serta

Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berasal dari pajak, retribusi, dan lain-lain.²⁸

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 di pisahkan; dan
- d. Lain-lain PAD yang sah.

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

- a. Hasil penjualan daerah yang tidak di pisahkan;
- 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

²⁸ D.Rianto Nugroho, 2000, *Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, .hlm 65

dalam perencanaan, pelaksanaan, serta pengendalian pemungutan pendapatan daerah.³⁸

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.³⁹

Dari uraian pendapatan yang di kemukakan 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.

Sesuai dengan Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000, Pemerintah pusat yang secara fisik implementasinya itu berada di daerah, sehingga ada beberapa proyek Pemerintah Pusat yang dilaksanakan di daerah yang dibiayai oleh Pemerintah Pusat melalui APBN tetapi dana itu juga masuk didalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pembiayaan pemerintah daerah dalam hubungannya dengan pembiayaan dari pemerintah pusat diatur sebagai urusan yang merupakan tugas Pemerintah Pusat di daerah dalam rangka dekonsentrasi dibiayai atas beban APBN.

³⁸ *Ibid*, hlm 34

³⁹ Tjanya Supriatna, 2001, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm 74.

Urusan yang merupakan tugas Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya, yang dilaksanakan dalam rangka tugas pembantuan, dibiayai oleh pemerintah pusat atas beban APBN atau oleh pemerintah daerah di atasnya atas beban APBD pihak yang menugaskan. Sepanjang potensi sumber keuangan daerah belum mencukupi, pemerintah pusat memberikan sejumlah sumbangan. Dengan demikian bagi Pemerintah Daerah Kabupaten di samping mendapat bantuan dari Pemerintah Pusat juga mendapat limpahan dari propinsi tersebut juga berasal dari Pemerintah Pusat lewat APBN.

Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Penyerahan atau Pelimpahan Kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur atau penyerahan kewenangan atau penugasan Pemerintah Pusat kepada Bupati diikuti dengan pembiayaannya.

Berdasarkan ketentuan hukum Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Penyerahan atau Pelimpahan Kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur atau Bupati dapat dilakukan dalam rangka desentralisasi. Dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Setiap penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada daerah dalam rangka desentralisasi dan dekonsentrasi disertai dengan pengalihan sumber daya manusia dan sarana serta pengalokasian anggaran yang diperlukan untuk kelancaran pelaksanaan penyerahan dan pelimpahan kewenangan tersebut. Sementara itu penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka tugas pembantuan disertai pengalokasian anggaran.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, pemerintah pusat dengan daerah merupakan satu kesatuan yang dapat dipisahkan dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Misi utama dari kedua Undang-Undang tersebut bukan hanya pada keinginan untuk melimpahkan kewenangan yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu semangat desentralisasi, demokratisasi, transparansi dan akuntabilitas menjadi sangat dominan dalam mewarnai proses penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya dalam proses pengelolaan keuangan daerah khususnya.

Secara khusus Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah menetapkan landasan yang jelas dalam penataan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, antara lain memberikan keleluasaan dalam menetapkan produk pengaturan, yaitu ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah diatur dengan Peraturan Daerah. Sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah diatur dengan surat keputusan kepala daerah sesuai dengan peraturan daerah tersebut. Kepala daerah menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD mengenai pengelolaan keuangan daerah dan kinerja keuangan daerah dari segi efisiensi dan efektivitas

keuangan. Laporan pertanggungjawaban keuangan daerah tersebut merupakan dokumen daerah sehingga dapat diketahui oleh masyarakat.

Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 Pasal 1 Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Selanjutnya Pasal 18 Amandemen Keempat UUD 1945, yang dinyatakan dari ayat (1) dan (2) adalah:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang
2. Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

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 terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Salah satu faktor penting yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan asas desentralisasi adalah adanya penyerahan sumber daya manusia dan perangkat fisiknya yang memadai untuk mendukung usaha yang diserahkan kepada daerah. Masalahnya bukan jumlah dana yang memadai tetapi seberapa jauh daerah dalam menentukan penggunaan sumber dana dan menggali sumber dana di daerah.

Dalam hubungan tersebut Tjanya Supriatna menegaskan bahwa dibutuhkan kebijaksanaan keuangan yang efektif yang mencakup beberapa aspek yaitu :

1. Pembiayaan dalam rangka asas desentralisasi dan dekonsentrasi serta tugas pembantuan.
2. Sumber Pendapatan Asli Daerah
3. Pengelolaan keuangan daerah dan peningkatan kemampuan aparatur di daerah dalam mengelola keuangan dan pendapatan daerah.⁴⁰

Sumber dana atau keuangan yang memadai bagi organisasi yang mendapat pelimpahan tanggungjawab merupakan isu kebijaksanaan keuangan daerah yang menarik dalam rangka pengelolaan keuangan daerah serta berdaya guna dan berhasil guna. Mobilisasi keuangan daerah erat kaitannya dengan struktur peningkatan keuangan yang diarahkan pada penggalian potensi, investasi dan bantuan.

Sebagai daerah otonom yang mempunyai hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri maka

⁴⁰ Tjanya Supriatna, 1993, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, hal 173.

pendapatan daerah sangatlah penting dalam rangka pembiayaan urusan rumah tangga daerah. Daerah dapat menggali sumber pendapatan asli daerah dari :

1. Pajak Daerah
2. Retribusi Daerah
3. Hasil Perusahaan Daerah
4. Lain-lain usaha yang sah

Penjelasan lebih lanjut dari sumber-sumber pendapatan asli daerah adalah sebagai berikut :

1) Pajak Daerah

Definisi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 bahwa pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dilaksanakan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.⁴¹

Pajak daerah, sebagai salah satu Pendapatan Asli Daerah diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembantuan daerah, untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian daerah mampu melaksanakan otonomi yaitu mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri meskipun beberapa jenis pajak daerah sudah ditetapkan dalam Undang-Undang No. 34 Tahun 2000, daerah Kabupaten/kota diberi peluang dalam menggali

⁴¹ Deddy Supriady Bratakusumah, 2002, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah..* PT Gramedia Pustaka Utama Jakarta, hlm 265.

potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis pajak selain yang telah ditetapkan sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Kriteria pajak daerah selain yang ditetapkan Kabupaten/Kota :

- a. Bersifat pajak dan bukan retribusi
- b. Objek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.
- c. Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
- d. Objek pajak bukan merupakan objek pajak propinsi dan atau objek pajak pusat.
- e. Potensinya memadai.

1) Jenis Pajak Daerah

Menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 jenis pajak Propinsi terdiri dari :

- a. Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air

Yaitu pajak atas kepemilikan dan /atau penguasaan kendaraan bermotor adalah semua kendaraan beroda dua atau lebih beserta gandengannya yang digunakan di semua jenis jalan darat, dan digerakkan oleh peralatan teknik berupa motor dan peralatan lainnya yang berfungsi untuk mengubah suatu sumber daya energi tertentu menjadi tenaga gerak kendaraan bermotor yang bersangkutan termasuk alat-alat besar yang bergerak. Kendaraan di atas air adalah semua kendaraan yang digerakkan oleh peralatan

teknik berupa motor atau peralatan lainnya yang berfungsi untuk mengubah suatu sumber daya energi tertentu menjadi tenaga gerak kendaraan bermotor yang bersangkutan yang digunakan di atas air.

- b. Bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air

Biaya pajak atas penyerahan hak milik kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air sebagai akibat perjanjian dua pihak atau perbuatan sepihak atau keadaan yang terjadi karena jual beli, tukar menukar, warisan atau pemasukan ke dalam badan usaha.

- c. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor

Yaitu pajak atas bahan bakar yang disediakan atau dianggap digunakan untuk kendaraan bermotor, termasuk bahan bakar yang digunakan untuk kendaraan di atas air.

- d. Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.

Yaitu pajak atas pengambilan dan pemanfaatan air di bawah tanah dan/atau air permukaan untuk digunakan bagi orang pribadi atau badan kecuali untuk keperluan dasar rumah tangga dan pertanian rakyat. Air bawah tanah adalah air yang berada di perut bumi, termasuk mata air yang muncul secara otomatis di permukaan tanah.

Menurut Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 jenis pajak Kabupaten/Kota terdiri dari :

- a. Pajak hotel
- b. Pajak restoran
- c. Pajak hiburan
- d. Pajak reklame
- e. Pajak penerangan jalan
- f. Pajak pengambilan bahan galian golongan C
- g. Pajak parkir

2) Subjek pajak dan wajib pajak daerah

Menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 subjek pajak dan wajib pajak adalah:

- a. Subjek pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air adalah orang-orang pribadi atau badan yang memiliki dan /atau menguasai kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air. Wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang memiliki kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air.
- b. Subjek bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang menerima penyerahan kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air

- c. Subjek pajak bahan bakar kendaraan bermotor wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan kendaraan bermotor
- d. Subjek pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan wajib pajaknya orang pribadi atau badan yang mengambil atau memanfaatkan air bawah tanah atau air permukaan
- e. Subjek pajak hotel wajib pajaknya adalah pengusaha hotel
- f. Subjek pajak restoran wajib pajaknya adalah pengusaha restoran
- g. Subjek pajak hiburan wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan hiburan
- h. Subjek pajak reklame wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan reklame.
- i. Subjek pajak penerangan jalan wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang menjadi pelanggan listrik dan /atau pengguna tenaga listrik
- j. Subjek pajak pengambilan bahan galian golongan C wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan pengambilan bahan galian golongan C
- k. Subjek pajak parkir wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan tempat parkir.

3) Objek Pajak Daerah

Menurut Pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun

2001 obyek pajak daerah meliputi:

- a. Objek pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air
- b. Objek pajak bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air
- c. Objek pajak bahan bakar kendaraan bermotor
- d. Objek pajak pengambilan dan pemanfaatan air di bawah tanah dan air permukaan
- e. Objek pajak hotel
- f. Objek pajak restoran
- g. Objek pajak hiburan
- h. Objek pajak reklame
- i. Objek pajak penerangan jalan
- j. Objek pajak pengambilan bahan galian golongan C
- k. Objek pajak parkir

2). Retribusi Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 definisi retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Retribusi daerah sebagaimana diharapkan menjadi salah satu Pendapatan Asli Daerah diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, untuk meningkatkan dan memanfaatkan kesejahteraan masyarakat Daerah Kabupaten/Kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis retribusi selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.⁴²

1) Subjek Retribusi dan Wajib Retribusi Daerah

Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 terdiri dari:

- a. Subjek retribusi umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan atau menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan. Subjek retribusi jasa umum ini dapat merupakan wajib pajak retribusi jasa umum.
- b. Subjek retribusi jasa usaha adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan atau menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan. Subjek ini dapat merupakan wajib retribusi jasa usaha.
- c. Subjek retribusi perizinan tertentu adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh izin tertentu dari Pemerintah Daerah, subjek ini dapat merupakan wajib retribusi jasa perizinan tertentu.

⁴² *Ibid*, hlm 266.

2) Objek Retribusi Daerah

Menurut Pasal 18 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 objek retribusi adalah berbagai jenis jasa tertentu yang diserahkan oleh pemerintah daerah. Tidak semua yang diberikan oleh pemerintah daerah dapat di pungut retribusinya, tetapi hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut perkembangan sosial ekonomi layak dijadikan sebagai objek retribusi jasa tertentu tersebut dikelompokkan ke dalam tiga golongan, yaitu jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu.

a) **Retribusi Jasa Umum**

Retribusi jasa umum adalah retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Objek retribusi jasa umum adalah pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

Jenis-jenis Retribusi Jasa Umum adalah :

- a. Retribusi pelayanan kesehatan
- b. Retribusi pelayanan persampahan/kebersihan
- c. Retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan akte catatan sipil
- d. Retribusi pelayanan pemakaman dan penguburan mayat
- e. Retribusi pelayanan parkir ditepi jalan umum

- f. Retribusi pelayanan pasar
- g. Retribusi pengujian kendaraan bermotor
- h. Retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran
- i. Retribusi penggantian biaya cetak peta
- j. Retribusi pengujian kapal perikanan

b) Retribusi Jasa Usaha

Retribusi jasa usaha-usaha adalah atas jasa yang disediakan oleh pemerintah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Objek retribusi usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah menganut prinsip komersial meliputi :

1. Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal.
2. Pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum memadai disediakan oleh pihak swasta.

Jenis-jenis Retribusi Jasa Usaha adalah :

- a. Retribusi pemakaian kekayaan daerah
- b. Retribusi pasar grosir dan/atau pertokoan
- c. Retribusi tempat pelanggan
- d. Retribusi terminal
- e. Retribusi tempat khusus parkir
- f. Retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/villa
- g. Retribusi penyedotan kakus

- h. Retribusi rumah potong hewan
- i. Retribusi pelayanan pelabuhan kapal
- j. Retribusi tempat rekreasi dan olah raga
- k. Retribusi penyebrangan di atas air
- l. Retribusi pengolahan limbah cair
- m. Retribusi penjualan produksi usaha daerah

c) Retribusi Perizinan Tertentu

Retribusi perizinan tertentu adalah retribusi atas kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan pengaturan pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Objeknya adalah kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Retribusi perizinan tertentu untuk daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan kewenangan masing-masing daerah. Jenis-jenis retribusi perizinan tertentu adalah

- a. Retribusi izin mendirikan bangunan
- b. Retribusi izin tempat penjualan minimum beralokasi

- c. Retribusi izin gangguan
- d. Retribusi izin trayek

Selain jenis retribusi yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 sebagaimana disebutkan di atas, dengan peraturan daerah dapat ditetapkan jenis retribusi lainnya misalnya adalah penerimaan negara bukan pajak yang telah diserahkan kepada daerah.

3) Besarnya Retribusi yang tertuang dan tarif Retribusi Daerah

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001, besarnya retribusi yang tertuang oleh orang pribadi atau badan yang menggunakan jasa atau perizinan tertentu dihitung dengan cara mengalihkan tarif retribusi dengan tingkat penggunaan jasa.

Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi jasa umum didasarkan pada kebijaksanaan daerah dengan mempertahankan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan kemampuan masyarakat dan aspek keadilan. Dengan demikian daerah mempunyai kewenangan untuk menetapkan prinsip dan sasaran yang akan dicapai. Dalam menetapkan tarif retribusi jasa umum, seperti untuk bagian atau sama dengan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan dan membantu golongan masyarakat kurang mampu sesuai dengan jenis pelayanan yang dibedakan menurut jenis pelayanan dalam jasa yang bersangkutan dan golongan pengguna jasa sebagai contoh:

- a. Tarif retribusi persampahan untuk golongan masyarakat yang mampu dapat ditetapkan sedemikian rupa sehingga dapat menutup biaya pengumpulan, transportasi dan pembuangan

sampah, sedangkan untuk golongan masyarakat yang kurang mampu ditetapkan tarif lebih rendah.

- b. Tarif rawat inap kelas tinggi bagi retribusi pelayanan rumah sakit umum daerah dapat ditetapkan lebih besar daripada biaya pelayanannya, sehingga memungkinkan adanya subsidi bagi tarif rawat inap kelas yang lebih rendah.
- c. Tarif retribusi parkir ditepi jalan yang rawan kemacetan dapat diterapkan lebih tinggi daripada ditepi jalan umum yang kurang rawan kemacetan dengan sasaran mengendalikan tingkat penggunaan jasa parkir sehingga tidak menghalangi kelancaran lalu lintas.

Prinsip dan sasaran dalam menetapkan besarnya tarif retribusi jasa usaha didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak sebagaimana keuntungan yang pantas diterima oleh pengusaha swasta jenis yang beroperasi secara efisien dan berorientasi pada harga pasar.

Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi perizinan tertentu didasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian atau seluruhnya biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan. Biaya penyelenggaraan izin ini meliputi penerbitan izin pengawasan di lapangan, penegakkan hukum, penatausahaan dan biaya dampak negatif dari pemberian izin tersebut. Tarif retribusi di atas ditinjau paling lama 5 tahun sekali.

4) Bagi Hasil Retribusi Kabupaten Kepala Desa

Menurut Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001, hasil penerimaan jenis retribusi tertentu sebagian diperuntukkan

kepada desa yang terlihat langsung dalam pemberian layanan, seperti retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan akte catatan sipil. Bagian desa ini ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Daerah Kabupaten dengan memperhatikan aspek ketertiban desa dalam penyediaan layanan tersebut. Penggunaan bagian desa ini ditetapkan sepenuhnya oleh desa.

3) Hasil Perusahaan Daerah

Dalam penjelasan umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Perusahaan Daerah adalah semua perusahaan atau badan yang modalnya baik seluruhnya maupun sebagiannya, merupakan kegiatan daerah yang dipisahkan.

Dengan demikian pemerintah daerah dapat bertindak selaku pemilik sepenuhnya perusahaan tersebut atau sebagai pemilik dari sebagian saham yang ada pada perusahaan tersebut. Tujuan perusahaan daerah adalah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan ketentraman serta ketenangan kerja dalam perusahaan untuk menuju masyarakat adil dan makmur.

Berdasarkan ketentuan di atas maka walaupun perusahaan daerah merupakan salah satu komponen yang diharapkan dapat memberikan kontribusinya bagi pendapatan daerah tapi sifat utama dari perusahaan daerah bukanlah berorientasi pada profit (keuntungan) akan tetapi justru memberikan jasa dan menyelenggarakan kemanfaatan umum atau dengan kata lain perusahaan daerah menjalankan fungsi ganda yang harus tetap terjamin keseimbangan, yakni fungsi sosial dan fungsi ekonomi. Selain

perusahaan daerah yang menjadi sumber pendapatan asli daerah terdapat juga dinas-dinas yang merupakan salah satu sektor penting yang banyak menghasilkan sumber pendapatan asli daerah.

Dinas daerah sekalipun tugas dan fungsi utamanya adalah memberikan pelayanan terhadap masyarakat tanpa terlalu memperhitungkan untung rugi tapi dalam batas-batas tertentu dapat ditayangkan dan bertindak sebagai organisasi ekonomi yang dapat memberikan pelayanan jasa dengan imbalan.

Dengan demikian disamping menyelenggarakan sebagian dari tugas dan kewenangan pemerintah daerah yakni menyediakan pelayanan dasar dan pelayanan umum, perusahaan daerah seyogyanya dapat menghasilkan pendapatan atau laba yang dapat dikontribusikan dalam Pendapatan Asli Daerah.

Perusahaan daerah mencakup berbagai kegiatan perekonomian yang luas, tidak hanya terdapat pada penyediaan kebutuhan dasar masyarakat daerah.

4). Lain-lain Hasil Usaha Daerah Yang Sah

Lain-lain hasil usaha daerah yang sah adalah hasil daerah yang diperoleh dari usaha perangkat Pemerintah Daerah dan bukan merupakan hasil kegiatan dan kewenangan perangkat Pemerintah Daerah yang bersangkutan hal-hal yang menyangkut usaha daerah yang sah adalah :

1. Usaha daerah dapat dilakukan oleh suatu aparat pemerintah daerah yang dalam kegiatannya menghasilkan suatu barang atau jasa yang dapat dipergunakan oleh masyarakat dengan ganti rugi.

2. Usaha daerah sebagai sumber pendapatan daerah harus dimasukkan pada kas daerah.

Hasil usaha daerah yang sah tersebut dapat meliputi antara lain, jasa-jasa bidang :

- a. Hasil penjualan milik daerah
- b. Penggantian biaya prakwalifikasi
- c. Penggantian biaya dokumen lelang
- d. Jasa Giro
- e. Sewa rumah dinas/sewa beli rumah
- f. Uang administrasi berat
- g. Iuran tetap dan iuran produksi
- h. Sewa gudang pabrik
- i. Penerimaan lain-lain

E. Definisi Konseptual

Definisi konseptual yaitu merupakan suatu pengertian dari kelompok atau gejala yang menjadi pokok perubahan. Definisi konseptual ini dimaksudkan sebagai gambaran yang lebih jelas untuk menghindari kesalahpahaman terhadap pengertian atau batasan pengertian tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan.

Adapun pengertian atau definisi konseptual dalam pembahasan ini adalah:

1. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengawasi kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Keuangan Daerah, adalah kemampuan pemerintah daerah untuk mengelola mulai dari merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi berbagai sumber keuangan sesuai dengan kewenangannya
4. Implementasi Kebijakan, adalah proses pelaksanaan atau penerapan isi atau substansi keputusan melalui serangkaian aktivitas dalam rangka merealisasikan tujuan-tujuan yang tertuang dalam keputusan itu.
5. Strategi peningkatan Pendapatan asli daerah adalah langkah-langkah dalam menambahkan kembali kegiatan atau pengoptimalan penggalian sumber-sumber pendapatan daerah melalui upaya ekstensifikasi dan intensifikasi.

E. Definisi Operasional

Menurut Koenjoroningrat, yang dimaksud dengan definisi operasional adalah sebagai berikut; “ Definisi operasional adalah usaha untuk mengubah konsep-konsep yang berupa konstrak atau gagasan dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat di uji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain.⁴³

⁴³ Koenjoroningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta, 1974, hlm 74.

Merupakan suatu cara tentang bagaimana mengukur atau melihat suatu variable dalam penelitian sehingga adanya hal tersebut membuat penelitian yang dilakukan benar-benar terarah dan jelas. Adanya definisi operasional yang digunakan adalah sebagai berikut;

1. Implementasi strategi dalam peningkatan PAD

a. Intensifikasi

- 1) Aspek pelaksanaan kelembagaan dan ketatalaksanaan PAD
- 2) Peningkatan kualitas SDM pengelola PAD
- 3) Peningkatan sarana dan prasarana

b. Ekstensifikasi

- 1) Pendataan dan Pengawasan obyek pajak
- 2) Pengembangan obyek pajak
- 3) Menumbuhkan partisipasi wajib pajak

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi.

- a. Aspek sumber daya manusia
- b. Aspek Birokrasi
- c. Aspek lingkungan
- d. Sikap pelaksana

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah Penelitian Deskriptif (*Descriptive Research*). Dimana dalam penelitian deskriptif data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan

angka-angka. Hal ini disebabkan oleh adanya penerapan metode kualitatif. Selain itu yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti.⁴⁴

Apabila kita telaah secara mendalam banyak sekali pengertian penelitian deskriptif, diantaranya: Menurut Atherton dan Klemmack mengatakan:

Penelitian deskriptif adalah Penelitian yang bertujuan memberikan gambaran tentang suatu dari masyarakat atau suatu kelompok orang berupa gambaran tentang gejala atau hubungan antara dua gejala atau lebih.⁴⁵

Berbeda dari persepsi umum yang menyatakan bahwa penelitian deskriptif adalah sesuatu metode dalam penelitian, dimana meneliti status kelompok manusia, kondisi dalam sistem pemikiran di masa sekarang.⁴⁶

Dari beberapa pengertian di atas, apabila kita persempit kembali dari aspek tujuan pada dasarnya secara umum memiliki maksud membuat deskriptif atau gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat, serta hubungan antara fenomena yang diselidiki. Jenis penelitian ini digunakan karena dalam penelitian ini berusaha menggambarkan atau melukiskan keadaan, objek atau subjek penelitian pada saat ini berdasarkan fakta sebagaimana adanya. Dalam penelitian ini menganalisis penelitian ini berusaha menggambarkan atau melukiskan

⁴⁴ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1998, hal. 6.

⁴⁵ *Ibid.*, hal. 10.

⁴⁶ *Ibid.*, hal. 15.

keadaan, objek atau subjek penelitian pada saat ini berdasarkan fakta sebagaimana adanya.

Dalam penelitian ini, menganalisis kebijakan yang dilaksanakan untuk mengetahui implementasi strategi guna memperoleh pengetahuan yang mendalam tentang objek penelitian melalui pengkajian apa yang ada dan yang terlihat. Sehubungan dengan hal itu dapat disimpulkan bahwa jenis penelitian adalah “deskriptif kualitatif” yang merupakan jenis penelitian yang dianggap tepat dalam penelitian ini.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian di Kabupaten Klaten

3. Data dan Sumber Data

a. Data Primer

Data diperoleh melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dalam penelitian yang peneliti lakukan, pihak-pihak tersebut adalah aparatur pegawai di lingkungan pemerintah Kabupaten Klaten, yaitu Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Klaten, Bapak Drs H. Hadi Purnomor, Kepala Sub Dinas Pembukuan dan Pelaporan Drs. Hartati, MM, Kepala Seksi Pendaftaran Bapak Agus Setyobudi, SE dan Kepala Seksi Dokumentasi dan Pengolahan Data Bapak Moch. Busroni, SE.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari buku-buku, media masa, makalah, dan dokumen-dokumen terkait dengan pengelolaan Pendapatan Asli

Daerah dan data sekunder lainnya yang berhubungan dengan penelitian yang peneliti lakukan.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Teknik yang dipergunakan untuk mendapatkan data atau memperoleh keterangan atau informasi dengan mewawancarai orang yang terlibat langsung dengan aktivitas yang dihadapi dalam penelitian.

b. Dokumentasi

Teknik pengambilan data diperoleh melalui dokumen-dokumen, arsip, dan lain-lain yang ada kaitannya dengan implementasi strategi peningkatan PAD Di kabupaten Klaten

5. Unit Analisis

Sejalan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini, maka unit analisisnya adalah orang-orang yang terlibat dalam proses implementasi strategi kebijakan peningkatan PAD , seperti Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Klaten, Kepala Sub Dinas Pembukuan dan Pelaporan, Kepala Seksi Pendaftaran dan Kepala Seksi Dokumentasi dan Pengolahan Data Kabupaten Klaten.

6. Teknik Analisa Data

Dalam menganalisa data penelitian ini penyusun menggunakan teknik analisa secara kualitatif, dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kata-kata atau kalimat dipisah-

pisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Data-data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambaran dan bukan berupa angka-angka. Dengan demikian laporan penelitian ini akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut diperoleh dari naskah-naskah wawancara, catatan laporan, dokumen resmi dan sebagainya. Pada penelitian kualitatif tidak selalu mencari sebab akibat, tetapi lebih berupa memahami situasi tertentu dan mencoba mendalami gejala dengan menginterpretasikan masalahnya atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai arti permasalahannya sebagaimana disajikan oleh situasinya.